أصول الحقوق الدستورية

آديمار إيسمن



ترجمة عادل زعيتر


تليجرام
مكتبة سور الأزبكية

أصول الحقوق الدستورية

تأليف
آديمار إيسمن

ترجمة
عادل زعيتر



أصول الحقوق الدستورية

آديمار إيسمن

Éléments de droit constitutionnel

Adhémar Esmein

الناشر مؤسسة هنداوي
المشهرة برقم ١٠٥٨٥٩٧٠ بتاريخ ٢٦ / ١ / ٢٠١٧

يورك هاوس، شييت ستريت، وندسور، SL4 1DD، المملكة المتحدة
تليفون: ٨٣٢٥٢٢ ١٧٥٣ (٠) ٤٤ +
البريد الإلكتروني: hindawi@hindawi.org
الموقع الإلكتروني: https://www.hindawi.org

إنَّ مؤسسة هنداوي غير مسئولة عن آراء المؤلف وأفكاره، وإنما يعبِّر الكتاب عن آراء مؤلفه.

تصميم الغلاف: ليلى يسري

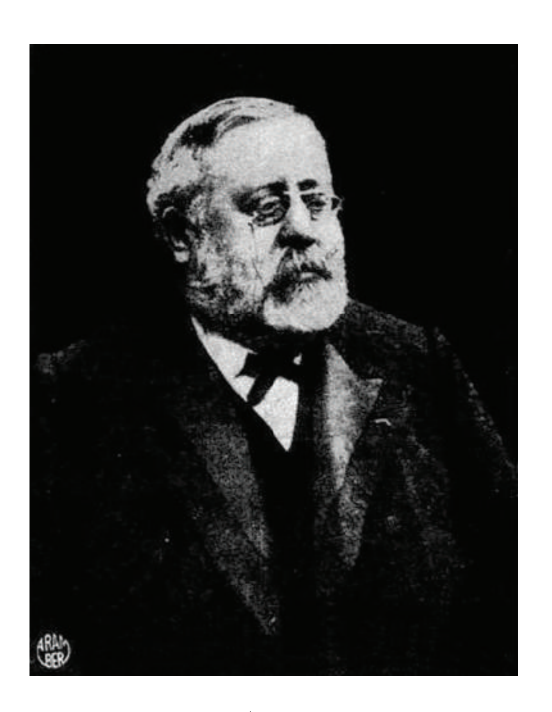
الترقيم الدولي: ٩٧٨ ١ ٥٢٧٣ ٢٤٩٨ ٥

صدر أصل هذا الكتاب باللغة الفرنسية عام ١٨٩٦.
صدرت هذه الترجمة عام ١٩٣٠.
صدرت هذه النسخة عن مؤسسة هنداوي عام ٢٠٢٢.

المحتويات



الأستاذ محمد عادل زعيتر أستاذ قانون المرافَعات الجزائية، وأستاذ علم السياسة في مدرسة الحقوق في فلسطين.



البروفسور آيسمن مؤلِّف هذا الكتاب.

مقدمة

موضوع الحقوق الدستورية

(١) الدولة وشكلها – مبدأ الدولة ومبدأ السيادة – شخصية الدولة وديمومتها – أشكال الدول – الدول البسيطة – الدول المركَّبة – الدول الاتحادية – الدول المُتعاهدة – دولة أوستراليا – اتحاد أفريقيا الجنوبية – نظام الاتحاد في الإمبراطورية البريطانية والحرب العامة – مبدأ الحكم الذاتي في أيرلندا – دولة اليوغوسلاف. (٢) الحكومة وشكلها – تعريف الحكومة – الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة – السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية – التدابير الإدارية – الحكومة المباشرة والحكومة التمثيلية – الحكومة تَعني السلطة التنفيذية على الخصوص – نظرية جان جاك روسو. (٣) حدود حقوق الدولة – الدولة في الأزمنة القديمة والدولة في الأزمنة الحديثة – الحقوق الفردية. (٤) بحث في بعض النظريات التي ظهرت في القرن التاسع عشر والقرن العشرين – علماء الاجتماع والزمر البشرية – نظريات المسيو دوغي – نظرية برودون في الحقوق الاقتصادية – النقابية – الاتحاد الاقتصادي في روسيا، حكومة المجالس (السوفيات) – مجلس الإمبراطورية الاقتصادي المنصوص عليه في دستور ألمانيا الذي سُنَّ سنة ١٩١٩.

الحقوق الدستورية في العالم المتمدِّن ركن الحقوق العامة الأساسي؛ ففروع الحقوق العامة تَفرض وجود الحقوق الدستورية، وكذلك الحقوق الخاصة عندما تلبَس ثوب القانون المكتوب.

(١) الدولة وشكلها

الدولة شخص الأمة المعنوي وأقصد به مصدر السلطة العامة ودعامتها.

والأمة من الجهة الحقوقية تُكوَّن بسُلطة أعلى من عزائم الأفراد، فهذه السلطة التي لا تعرف في الأمور التي تُهيمن عليها قدرة تعلو أو تُزاحم قدرتها تُسمَّى «السيادة»، وللسيادة نوعان: السيادة الداخلية وهي حق قيادة الأفراد الذين تتألَّف منهم الأمة والأفراد الذين يسكنون بلادها، والسيادة الخارجية وهي حق تمثيل الأمة لدى الأمم الأخرى وربطها بتلك الأمم بمُختلف العلائق.

والحقوق العامة — لكي يَستقيم أمرها — تقضي باعتبار تلك السيادة شخصية غير شخصية الأشخاص الذين يقومون بها وبجعلها موضوع كمال وديمومة مشخِّصًا للأمة جميعها، وهذا الشخص المعنوي هو الدولة، على هذا الوجه تمتزج الدولة بالسيادة وتكون السيادة صفة الدولة الجوهرية، ولم يُستخلص ذلك التجريد المتين إلا بفعل الحضارة التدريجيِّ، فالناس خلطوا مدةً طويلة السيادة بالرئيس أو المَجلس الذي يقوم بها، على أنَّ رجال القرون القديمة المُتمدِّنة وصلوا إلى مبدأ الدولة الحقيقي، وأخصُّ بالذكر منهم الرومان الذين استنبطوه بفضل ما اتصفوا به من الروح القضائية، وقد غاب نجم المبدأ المذكور في أثناء الانحلال التدريجي الذي أدَّى إلى تكوين المجتمع الإقطاعي، وما استردَّ موقعه في ميدان الحقوق الحديثة إلا بعد أن تطوَّر تطورًا جديدًا.

والدولة لا بدَّ لها من أراضٍ لكي تُجْرِي سلطانها على ما في حدود هذه الأراضي من أشخاص وأشياء، وقد استنَد مبدأ السيادة في الممالك التي نشأت عن النظام الإقطاعي في أوربة إلى الأراضي فقط مشتقًّا من حق الملك عليها وعلى مَنْ يقطنها من السكان، ومن هذا ظهر لقب «ملك فرنسا» ولقب «ملك إنكلترة»، ومع أن السيادة في فرنسا أصبحت قومية لا تزال السيادة المُستنِدة إلى الأراضي سائدة لممتلكات فرنسا التي لم يكتسب سكانها صفة الوطنيين الفرنسويِّين وحقوقهم، على هذا الوجه نرى في بعض مُستعمَرات فرنسا رعايا فرنسويِّين بجانب وطنيِّين فرنسويِّين.

ويُستنبَط من ذلك المبدأ نتيجتان مهمَّتان؛ وهما:

أولًا: يجب أن لا تُباشَر السيادة — وأعني بها السلطة العامة — أمرها إلا في منفعة الجميع.

ثانيًا: أنَّ الدولة دائمة بطبيعتها ولا يَطرأ على حياتها الشرعية انقطاع، وهي لما كانت مشخِّصة للأمة وجب بقاؤها ما دامت الأمة باقيةً، ولا ريب في أن شكل الدولة قد يتغير بتغير الأحوال وبفعل الفتن والثورات، غير أنَّ ذلك لا يؤثِّر في جوهر الدولة ولا يقطع حياتها المتَّصلة، كما أن هذه الحياة لا تنقطع بتعاقُب الأجيال، وعن هذه الديمومة ينتج ما يأتي:

(أ) أنَّ المعاهَدات التي عُقِدَت باسم الدولة مع الدول الأجنبية تظلُّ إلزامية معمولًا بها على رغم ما قد يطرأ على هذه الدولة من تبدُّل في الشكل.

(ب) أن القوانين التي تمَّ سنُّها ونشرها باسم الدولة — حسب الأصول — تبقى مَرْعيَّة وإن تغير شكل تلك الدولة إلا أن تُلْغَ هذه القوانين أو يُصبِح التوفيق بينها وبين القوانين الجديدة مُتعذِّرًا.

(ج) تظلُّ العقود المالية التي عُقِدَت باسم الدولة مُعتبَرة إلزامية وإن غيرت الدولة شكلها الذي عُقِدَت في أيامه تلك العقود.

ولكن الدولة إذا ظلَّت دائمةً ثابتة ما دامت الأمة باقيةً فإنَّ شكلها قد يتغيَّر كما بينت ذلك آنفًا، وماذا يعني ذلك؟

لما كانت الدولة — وهي صاحبة السيادة — كنايةً عن شخص معنويٍّ وفرضية شرعية، اقتضى أن يباشر أمورها أشخاص حقيقيُّون، أي إنَّ من الطبيعي أن يكون بجانب الدولة — وهي صاحبة السيادة الدائمة — صاحب سيادة عتيد فعَّال يقوم بأمور تلك السيادة، ويسمَّى هذا الصاحب في الحقوق الدستورية ولي الأمر، وفي تعريف هذا الولي تعريفٌ لشكل الدولة.

تَنقسم الدول من حيث الشكل ومن حيث السيادة الداخلية إلى دول بسيطة ودول مركَّبة من جهة، وإلى دول موحَّدة ودول اتحادية من جهة أخرى.

فالسيادة في الدولة البسيطة لا تكون مجزَّأة، بل هي ذات وحدة تامة، وقد يكون صاحبُها رجلًا واحدًا أو جماعة مِن الناس صغيرة أم كبيرة، وبهذا يظهر الفرق الأساسي بين الأنظمة الملكية والأنظمة الجمهورية، فصاحب الدولة في السيادة الملَكية الإرثية رجلٌ

واحد، وفي الدولة الجمهورية تكون السيادة في قبضة جماعة، وهذه الجماعة هي الأمة في الجمهورية الديموقراطية، وطبقة واحدة في الجمهورية الأريستوقراطية.

وللدول — ما عدا هذه الأشكال البسيطة المتناقضة — أشكال أخرى؛ وهي: «الدول المركَّبة» فإلى هذه الأشكال تَنتهي الدول الملكية الدستورية في الوقت الحاضر، والسيادة فيها لا تكون في يد عامل واحد سواء أفردًا كان أم جماعة، وإنما يقوم بها أناس يَعتبرونها جملة لا تَقبل التجزئة، ويتفقون عند النظر في شئونها؛ وهؤلاء هم: الملك وأعضاء المجالس الممثلة للأمة.

وللملَكية الدستورية شكلان مختلفان؛ فأحيانًا تُشْرِك الأمة — صاحبة السيادة — الملك هو وذريته في مباشرة هذه السيادة مباشرة جزئية، وأحسن مثال على ذلك ما جاء في دستور بلجيكا الذي سُنَّ في ٧ فبراير سنة ١٨٣١، وأحيانًا يَعدِل المَلِك عن المُلْك العضوض ويُشْرِك الأمة من عنده في مباشرة السيادة التي في قبضته؛ وذلك بأن يفوِّض إلى المجالس التمثيلية القيام ببعض السلطات، ومن الأمثلة على هذا ما جاء في دستور فرنسا الذي سُنَّ سنة ١٨١٤، ودستور بروسيا الذي وُضِعَ في ٣١ يناير سنة ١٨٥٠.

والدول التي فرضت وجودَها حتى الآن هي الموحَّدة — أي التي يكون في كل واحدة منها سيادةٌ واحدة فقط وإن أمكن أن يتعدَّد القائمون بها — وبجانب هذه الدول نذكر الدول الاتحادية التي تُجَزَّأ السيادة فيها، فهذه الدول تتألَّف من دول كثيرة تَبقى لكل واحدة منها سيادتها الداخلية وقوانينها الخاصة وحكومتها، على أن ينتزع الدستور الاتحادي بعضًا من وظائفها وينقلها إلى الدولة الاتحادية، ومتى قامت الدولة الاتحادية بعمل من مقتضيات سيادتها الخاصة وجب على الأمة وعلى أبناء الوطن أن يخضعوا له، وهكذا تستطيع الدولة الاتحادية أن تسنَّ في بعض المسائل قوانين عامة تناقض اشتراع الدول الخاصة، وتقود سلطةُ الاتحاد التنفيذية الجميعَ ضمن خصائصها وتؤسس محاكم اتحادية لتقضي حسب القوانين المذكورة، والدول الخاصة لما حُرِمت السيادة الخارجية أصبح تمثيل الأمة لدى الأمم الأجنبية من حقوق دولة الاتحاد. ويظهر أن الشكل الاتحادي يلائم الجمهوريات على الخصوص، ومنها: ولايات أميركا الشمالية المتحدة، وجمهوريات أميركا الوسطى والجنوبية التي نسجت على منوال تلك الولايات، ومملكة كندا، وسويسرة التي أصبحت جمهورية اتحادية منذ دستورها الذي نُشِرَ في سنة ١٨٤٨ بعد أن كانت دولًا متعاهدة، ودولة ألمانيا منذ دستورها الذي أُعْلِنَ في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩، نقول هذا ونحن نرى الدستور الألماني يشهد بتطور ألمانيا نحو النظام الموحَّد المركزي، وقد أوشكت

الوحدة الألمانية التي أرادها بسمارك ودافع عنها أنصار القيصرية الألمانية أن تتحقق، فقد اعتاض دستور سنة ١٩١٩ الأقاليم عن الدول القديمة التي كانت تتألَّف منها أجزاء الإمبراطورية الألمانية، وجعل عقد المُعاهَدات والتمثيل السياسي وإدارة الجيش وقيادة الجند من وظائف الإمبراطورية، وقرر شمول اشتراع الإمبراطورية للمصالح العامة الكبرى كلها ولا سيما المالية.

وقد يُلائم الشكل المذكور الدول الملكية أيضًا؛ فقد كانت الإمبراطورية الألمانية التي تأسَّست كدولة اتحادية حسب دستور ١٦ أبريل سنة ١٨٧١ دولًا ملَكية، وهي لم تشتمل على غير المدن الحرة القديمة: لوبك وبريم وهمبرغ كدُوَل ذات شكل جمهوري.

وما عدا الدول الموحَّدة والدول المتَّحدة، نذكر الدول المُتعاهِدة التي هي كناية عن اتفاق عدد من الدول المستقلَّة على توحيد قواها للوصول إلى غرض معيَّن كالمُحافَظة على بعض المنافع والمبادئ التي تتطلَّب عملًا واحدًا سواء أفي الداخل أم في الخارج، وتتمثَّل الدول المُتعاهِدة في مجلسٍ يَتفاوض فيه مندوبوها على أن لا يكون له سلطان على رعايا تلك الدول وقدرة على محاكمتهم وفرض الضرائب عليهم وإلزامهم قوانين يسنُّها، ولا تنفذ مقرراته في الدول المتعاهدة إلا بعد أن يُمليها من جديد ملوك هذه الدول، وإذا رُفضت إحداها تلك المقررات لم يبقَ للأخرى إلا أن تلجأ إلى تهديدها بشهر الحرب حتى تخضع لها، والدول المُتعاهدة في التاريخ الحديث هي دول الجرمان التي دام تعاهُدها من سنة ١٨١٥ إلى سنة ١٨٦٦، ودول سويسرة المُتعاهدة حتى سنة ١٧٩٨، ودول الولايات المتحدة الأميركية الشمالية التي تقرَّر أمرُها سنة ١٧٧٧، ولو نظرنا إلى الدول المتعاهدة من الوجهة التاريخية لرأيناها — وهي شكل قديم — سبقت في تأسيسها الدول الاتحادية التي هي طرز جديد، وفي الغالب تكون تلك مقدمة لتأليف هذه، وذلك كما اتفق للولايات المتحدة ولسويسرة وألمانيا وما يتفق الآن لأوستراليا.

لقد جاوزت دولة أوستراليا الأدوار التي جاوزتها ولايات أميركا الشمالية المتَّحدة ولكن على وجهٍ سلميٍّ، وأول مرحلة بلغتْها تتجلَّى في قانون سنة ١٨٥٠ الذي نظر إلى كل واحدة من المستعمَرات الأوسترالية على انفراد، وسمح لها بأن تُنقِّح دساتيرها، وتؤسِّس حكومات تمثيلية، وتؤلِّف وزارات مسئولة، ويَعني ذلك اعترافًا لإنكليز أوستراليا السكسونيِّين بحق تقرير مصيرهم الخاص وبتعديل دستورهم تعديلًا مُتماثلًا يكون دعامة الاتحاد في المستقبل.

والحكومة الإنكليزية هي التي مهَّدت سبيل الاتحاد في البداءة على ما يظهر؛ فقد عينت منذ سنة ١٨٥١ حتى سنة ١٨٦١ حاكم «نيوساوث ويلس» حاكمًا عامًّا على أن يكون حكام

المُستعمَرات الأخرى نائبِين عنه، غير أنه وإن كان أكثر هذه المستعمرات متجهًا نحو الاتحاد لم تسلك سبيله منذ سنة ١٨٥٧ حتى سنة ١٨٦٣؛ والسبب هو أن ما بينها من تحاسُد تجاريٍّ كان يدفع بعضها إلى فرض رسوم جمركية ثقيلة على البعض الآخر ويجعله يرجِّح العزلة.

وقد تجدَّدت الحركة في سنة ١٨٨١ بتأثير رئيس وزراء «نيوساوث ويلس» السر «هنري باركس» [1] الذي عرض مشروع التعاهُد على مجلس عهد أسترالي عُقِدَ في سنة ١٨٨٣ فاستصوبه هذا المجلس، وقد دُرِجَ المشروع المذكور في قانونٍ سنَّه البرلمان الإنكليزي في سنة ١٨٨٥ مؤسِّسًا فيه مؤتمر أوستراليا الاتحادي الذي يُماثِل في الحقيقة مجالس الدول المُتعاهِدة.

قال كيركباتريك: [2] «يَكثر شبه ذلك الدور في تاريخ الدول الاتحادية بالدور الأميركي الذي مرَّ بين بداءة الثورة ودستور سنة ١٧٨٧؛ حيث كانت الدول الأميركية طفلة مقتربًا بعضها من بعض بحبل التعاهُد الرخو، ولم يكن لمؤتمراته مالية مشتركة وجيش مشترك، وكان حضور المفوضين جلساتها أمرًا اختياريًّا، وكان يُمكن إحدى الدول المُتعاهدة أو بعضها أن تمتنع عن تنفيذ مقرَّراتها وأن تخرج من دائرة التعاهُد، وكذلك كانت وظيفة مجلس الاتحاد في أوستراليا استشارية، وكان لا يشترك فيه سوى ممثِّلي ثلاث من المستعمَرات الأوسترالية المتعاهدة اسمًا، وكان أعضاؤه معينين من قِبَل مستعمراتهم تابعين للتعليمات التي كانت تزوِّدهم إياها، غير مُنتخَبين من الأمة عاجزين عن تأسيس وحدة دستورية حقيقية.»

لم تَدُمْ تلك الحال طويلًا؛ فقد استؤنف العمل بتأثير السر «هنري باركس» في مؤتمر استعماري عُقِدَ في لندن سنة ١٨٨٦، وفي سنة ١٨٩١ اجتمع مجلس عهد أوسترالي، فقرَّر في «سدناي» قبول دستور اتحادي لم يلبَث أن عاقت الأزمة المالية التي أصابت أكثر المُستعمَرات نجاحه، ثم اجتمع في سنة ١٨٩٧ مجلس عهد جديد ليأتي بعمل أشفى من عمل المجالس التي عُقِدَت قبله، عُقِدَ هذا المجلس في «أديلاييد» فاستصوب اللائحة التي عُرِضَت عليه، ثم اقتضى عرضها على كل مستعمَرة؛ ليقول الشعب كلمته فيها بطريقة الاستِفتاء العام، وقد ظلَّت المسألة على حالها حتى شهر يوليو سنة ١٩٠٠؛ حيث وافق على المشروع خمس مستعمرات وهي: «نيوساوث ويلس» و«فيكتوريا» و«أوستراليا الجنوبية» و«كوينلاند» و«تسمانيا»، ولم تُوافِق أوستراليا الغربية عليه إلا في شهر أغسطس سنة ١٩٠٠؛ أي بعد أن عُرِضَ على البرلمان الإنكليزي، ولكي تبقى حائزة صفة الدولة أَدخلت إليه عددًا من التحفُّظات.

ودستور كالذي سنَّه ولاة الأمور في أوستراليا ووافق عليه الشعب لا يَكسب قوة القانون إلا بقانون يسنُّه البرلمان الإنكليزي؛ فالسيادة في المُمتلكات الإنكليزية جميعها تخص الملك الإمبراطور الذي لا يشاركه فيها غير مجلس اللوردات ومجلس النواب في إنكلترة.

تلقَّى البرلمان الإنكليزي دستور الاتحاد الأوسترالي بحماسة، وذلك في زمن أثبتَت فيه الكتائب الأوسترالية — التي اشتركت في حرب الترنسفال — شدة تضامُن الأنغلوسكسون المفرَّقين في الإمبراطورية البريطانية الفسيحة، غير أنه كاد يَقضي عليه للسبب الآتي؛ وهو:

أن الدستور الجديد حفظ للتاج البريطاني سُلطانه على سير الاشتراع الاتحادي، فبهذا يستطيع الحاكم العام الممثِّل للملك أن يَرفض كل قانون يُجيزه مجلسا الاتحاد الأوسترالي أو يؤجل تنفيذه إلى أن يوافق عليه التاج، ويحقُّ للملك أن يُلغي القوانين التي يوافق عليها الحاكم العام في مدة سنة، إلا أنَّ الأوستراليين طلبوا إلى التاج أن يتنزَّل لهم عن شيء من خصائصه في السلطة القضائية التي تقول بإمكان استئناف كل حكم لدى الملك في مجلس لورداته أو في مجلسه الخاص، وقد أصرَّ الإنكليز على وجهة نظرهم، وتمسَّكت أكثرية مندوبي أوستراليا بمطاليبها، ولكن الاختلاف انتهى بتساهُل من الطرفين، فنال الأوستراليون ما يودُّونه على وجه التقريب، وذكَرت المواد الدستورية ما حُفِظَ للتاج، وأعلنت المبدأ الأساسي مع استِثناء خفيف.

على هذه الصورة نُفِّذَ الدستور الأوسترالي، وقد مضى عليه عشرون سنة، ولم يخلُ تطبيقه من صعوبات كبيرة، ويَظهر أنَّ النظام الاتحادي الذي أوجبه غير متين العُرَى؛ فإحدى الدول الأوسترالية — وأعني بها أوستراليا الغربية — أَبْدَتْ في سنة ١٩٠٦ وسنة ١٩٠٧ ميلًا إلى ترك الاتحاد، ولكي تصل إلى هذا الغرض نظَّمت في سنة ١٩٠٧ لائحة لاستفتاء الشعب الذي لم يشرع فيه فعلًا، وإني إذا أسهبتُ في بيان هذه الحوادث فذلك لا للأهمية التي يَنالُها الشكل الاتحادي في أيامنا فقط، بل لِما في الدستور الأوسترالي — الذي هو أحد الدساتير الحديثة السائدة للبلدان الحرَّة — من فوائد، فهو لم يُفد نظرية الدولة الاتحادية وحدها، بل أتى بتطبيق جديد لنظام المجلسَين الذي يهمُّ أمره النظُم الديموقراطية جميعها، وقد مزَج الشكل الاتحاديَّ بالحكومة البرلمانية، الأمر الذي أتت بمثله كندا، وهو جدير بالالتفات أكثر من دستور كندا؛ بسبب البيئة الكثيرة الديموقراطية التي نشأ فيها. أضف إلى ذلك قبوله طريقة الدساتير المكتوبة الشديدة التي لم تَسلُكها أية مستعمرة بريطانية.

وبعد الاتحاد الأوسترالي نشأ في الإمبراطورية البريطانية اتحاد أفريقيا الجنوبية مشتملًا على المستعمرات: الكاب والناتال والترنسفال والأورانج، فعندما ضُمَّت الترنسفال إلى الإمبراطورية البريطانية في المرة الأولى وُضِعَ أول مشروع اتحادي للمُستعمَرات الإنكليزية في جنوب أفريقيا، وقد أجازه البرلمان الإنكليزي سنة ١٨٧٧، ثم استردَّت الترنسفال استقلالها وحَبط المشروع المذكور، وبعد حروب دامية قامت بها إنكلترة ضد البوير ضُمَّت دولة الأورانج والترنسفال إلى الإمبراطورية البريطانية ثانيةً، وقد نالت هاتان المُستعمَرتان دستوريهما في سنة ١٩٠٦ وسنة ١٩٠٧، ثم بدت فكرة اتحادهما بمُستعمَرة الكاب ومستعمرة الناتال، فعُقِدَ لهذا الغرض مؤتمر اشتركت فيه المُستعمَرات الأربع، ووُضع دستور للاتحاد اقتُرِعَ له في ٩ فبراير سنة ١٩٠٩، ولما اقتَرح برلمان الكاب تعديله عُقِدَ المؤتمر المذكور ثانيةً، ووافق على صيغة جديدة للدستور أجازها البرلمان الإنكليزي في شهر أغسطس سنة ١٩٠٩، ووقتما أبدى مجلس النواب البريطاني اعتراضاته عليه صرَّح المستر أسكويث بوجوب الموافقة عليه كما هو مبينٌ أنه وليد تفاهم بين الطرفين، وقد تمَّ نشره ووضعه موضع التنفيذ في سنة ١٩١١.

ويقول دستور اتحاد أفريقيا الجنوبية بسلطة اتحادية قوية، ويُسمِّي الدول الخاصة التي تتألَّف منها دولة الاتحاد بالأقاليم، ويأمُر بتأسيس مجلسَين اتحاديَين على أن يتمَّ تأليف مجلس الشيوخ بعد عشر سنوات ما لم ترَ سلطة الاتحاد الاشتراعية غير ذلك.

ويُحتمَل أن يكون اتحاد أوستراليا واتحاد أفريقيا الجنوبية مُقدِّمتَين لاتحاد أكثر شمولًا، وإن شئتَ فقل: إنهما كناية عن اتحادَين جزئيين قد ينشأ عنهما اتحاد أتمَّ للإمبراطورية البريطانية.

وهنا نذكر أنَّ الأقطار الفسيحة التي تخضع للإمبراطورية البريطانية كناية عن كتلة متكدِّسة، والصلة بين أبنائها كونهم من رعايا ملك إنكلترة وخضوعهم من الجهة الحقوقية لسيادة البرلمان الإنكليزي، يظهر ذلك عند النظر إلى «مُستعمَرات التاج» الخاضعة لسلطة التاج خضوعًا تامًّا، كما أنه يَظهر عند البحث في المستعمَرات المتمتِّعة بأنظمة تمثيلية أي بسلطة اشتراعية خاصة، والتي يحقُّ للتاج أن يرفض القوانين التي تسنُّها ويُراقب موظفيها.

وبجانب المستعمَرات المذكورة: مُستعمَرات ذات حكومات مسئولة ليس للتاج أن يُراقب موظَّفيها وإن كان يَنتدب لدى كل واحدة منها حاكمًا عامًّا، ولا تَكتفي هذه المستعمَرات بأن تسنَّ مجالُسها التمثيلية القوانين التي ليس للتاج سوى حق رفضها بالاسم فقط، بل هي

دول مستقلة استقلالًا داخليًّا تامًّا، وتُسمى هذه الدول التي أصبحت كبيرة بعد قبولها النُّظُم الاتحادية «بالممتلكات»؛ وهي: كندا وأوستراليا وأفريقيا الجنوبية ونيوزلندا ونيوفاوندلندا، وقد ظلَّت مدة طويلة غير مشتركة في شئون الإمبراطورية التي احتكَر البرلمان الإنكليزي أمر النظر فيها، وهي لم تُنظِّم علائقها بالإمبراطورية البريطانية إلا بطريقتَين تقليديتَين: إحداهما أنَّ لكل واحدة منها مندوبًا ساميًا في لندن يُبلِّغ الحكومة الإنكليزية رغائب المُستعمرة ومطاليبها. والثانية أنه يَنعقد في لندن في كل أربع سنوات مؤتمر إمبراطوري يرأسه رئيس الوزارة البريطانية ويتألَّف من رؤساء الوزارات في المُستعمَرات ذات الحكومات البرلمانية، أو ممَّن ينتدبه هؤلاء من الوزراء، وفي المؤتمر المذكور يَتناقش أعضاؤه ويتباحثون من غير أن يتخذوا مقرَّرات قاطعة.

ذلك غير كافٍ عند بعضهم؛ فهؤلاء يرون تأسيس تعاون أكثر وثوقًا بين الممتلكات والمملكة المتحدة، وبعضهم يرى أن تَصير الإمبراطورية دولة اتحادية؛ من حيث السياسة الخارجية وتقرير الحرب والسلم وعقد المعاهدات، ومما يَقضي بالعجب حال الممتلكات عند وقوع الحرب بين إنكلترة ودولة أخرى، فمن جهة تُعد هذه الممتلكات محاربة أيضًا؛ لأنها من الوجهة الدولية دول تابعة لإنكلترة معدودة من أراضيها، ومِن جهة تراها غير مُكرَهة قانونًا على مدِّ يد المعونة إلى إنكلترة.

وبعضهم فكَّر في إيجاد برلمان أو مجلس إمبراطوري يؤلَّف من مندوبي إنكلترة ومندوبي المُمتلكات، ومنح هذا المجلس حق النظر في أمور السِّلم والحرب وإمضاء المعاهَدات وإدارة دفة سياسة الإمبراطورية الخارجية، وقد نشرت إحدى المحلات الإنكليزية الكبرى مقالة في هذا المعنى، فاقترح كاتبها أن تَختار السلطة التنفيذية أعضاء ذلك المَجلس الكبير كما تختار حكومات الإمبراطورية الألمانية أعضاء مجلس (البوندسرات)،[3] ثم قال: وبذلك تحافظ الحكومة الإنكليزية على سلطانها الحقيقي ومسئوليتها التامة.

ولقد صرَّح المستر أسكويث في جلسة المؤتمر الإمبراطوري المنعقدة في ٢٥ مايو سنة ١٩١١ أنه تلقَّى مذكرة موقَّعة من قِبَلِ عدد كبير من أعضاء مجلس النواب البريطاني جاء فيها: «نحن الموقِّعين في أدناه — أعضاء البرلمان الممثِّلين للأحزاب المختلفة — نُبيِّن أنه حان الوقت الذي تشترك فيه الممتلكات في إدارة أمور الإمبراطورية اشتراكًا دائمًا، وذلك إذا أمكن بتأسيس مجلس تمثيلي استشاري مُستنِد إلى الرأي العام في نواحي الإمبراطورية.»

وفي الجلسة نفسها اقترح رئيس وزراء نيوزلندا السر «جوزيف ورد»[4] إيجاد مجلس إمبراطوري منتخب، وإليك ما قاله: «إن الإمبراطورية بلغت درجة كافية من الرقي السياسي

تتطلَّب بها تأسيس مجلس إمبراطوري مؤلَّف من ممثلي أجزاء الإمبراطورية التي تتمتَّع بالحكم الذاتي لتبليغ الحكومة الإمبراطورية جميع المسائل التي تُهمُّ ممتلكات جلالته.» غير أن المشروع الذي عرضه السر «جوزيف ورد» يتجاوَز حدود ذلك الاقتراح؛ إذ يقول فيه بأنه يَقتضي انتخاب أعضاء المجلس الذين سيكون عددهم بنسبة السكان من قِبَلِ ناخبي أجزاء الإمبراطورية، وبأن يساوي بين إنكلترة والممتلكات، وأن لا تمتاز تلك من هذه إلا بكثرة مُمثِّليها الناشئة عن زيادة سكانها، وبأن يُستشار المجلس في أمر الحرب والسلم وفي عقد المعاهدات، وبأن تكون له مالية خاصة تُجبَى حسب شكل معيَّن، وبأن يكون وزراء إنكلترة مسئولين إزاءه في المسائل التي من خصائصه. ولم يُشاطر أحد من وزراء المُمتلكات هذا المشروع المتطرِّف، كما أنَّ المستر أسكويث بيَّن أنه لا يمكن التوفيق بينه وبين سلطة الحكومة الإنكليزية. ومما يستوقف النظر كون الاقتراحات التي عرضها السر «جوزيف ورد» في جلسات المؤتمر الأولى أقل تطرُّفًا؛ فقد كانت ترمي إلى منح الممتلكات إدارة منفصلةً عن إدارة المستعمرات الأخرى وزيادة شأن المندوبين السامين. ولما أعرب السر «جوزيف ورد» عن فكره الأساسي، قال: «إنَّ الإمبراطورية كناية عن جمعية من الأمم الحرة.» وما كان بعيدًا منه أن يَعتبر المندوبين الساميَين سفراء للمُمتلكات لدى الحكومة الإنكليزية، فقد جاء في مُقترحاته أن يُدْعَى هؤلاء إلى كل اجتماع تَعقده لجنة الدفاع الإمبراطوري، وأن يفاوضوا وزير الخارجية في المسائل التي تهمُّ ممتلكاتهم، وأن يُصبحوا الصلة الوحيدة بين الحكومة الإمبراطورية وبين حكومة الممتلكات، وقد اعترض الوزراء البريطانيون على ذلك، ثم اقترح وزير المستعمرات تأليف لجنة دائمة يكون المندوبون الساميُّون من أعضائها، فلم يلاقِ هذا الاقتراح قبولًا عامًّا في المؤتمر، والعلة أن الممتلكات — وهي المغتبطة باستقلالها — كانت ترجِّح الحالة الراهنة على نظام جديد مؤدٍّ إلى تكوين مجلس قادر على إلزامها خططًا وأناظيم.

بَيْدَ أن الحرب العامة وصلت بين المستعمَرات الكبرى وبين إنكلترة بصلة أشد وثوقًا؛ فالدم الذي أراقه أبناء الممتلكات وطَّد التحام الإمبراطورية. وفي أثناء تلك الحرب عاونت هذه المُمتلكات إنكلترة معاونةً حربية مالية، فساقت كندا وأوستراليا ونيوزلندا رجالًا وحبوبًا وعُدَدًا إلى ساحة الحرب، وافتَتحت أفريقيا الجنوبية — التي انتهت من إطفاء فتنة الانفصال — مُستعمَرات أفريقيا الغربية الألمانية، وطردت الألمان من غرب أفريقيا، وما بذلته الممتلكات من الضحايا المهمة جعل لكلام ممثِّليها وَقْعًا أعظم من ذي قبل، وحث هؤلاء على المطالبة بأن يكون لهم شأن في إدارة سياسة الإمبراطورية العامة. وكان من

الأعمال الأولى التي أتت بها وزارة لويد جورج أن دعت في سنة ١٩١٦ إلى عقد مؤتمر إمبراطوري حربي في لندن، مؤلَّف من وزير الهند ورؤساء الوزارات في كندا وأوستراليا ونيوفوندلندا وجنوب أفريقيا؛ وذلك «للبحث في الأمور المُستعجلة التي تمس سير الحرب، وفي الشروط التي يمكن بها إنهاؤه بعد موافقة الحلفاء، وفي المسائل التي تُطْرَح بتلك المناسبة على بساط البحث.» وهذا يعني تأليف حكومة ممثِّلة للإمبراطورية، وقد اشترك مندوبو المستعمَرات في المؤتمر المذكور كحكام، وجعلوا منه سُلطة تنفيذية وإن لم ينصَّ عليها دستور إنكلترة ودستور المستعمَرات، ثم أدى عقد المؤتمر الإمبراطوري — الذي اجتمع في ٢٦ مارس سنة ١٩١٧ — إلى إحداث هيئتَين وهما: وزارة الحرب الإمبراطورية وتتألَّف من وزراء بريطانيا ورؤساء الوزارات في المستعمَرات على أن يرأسها المستر لويد جورج ووظيفتها البحث في الشئون الحربية، ثم المؤتمر الإمبراطوري للبحث في الأمور المالية، ويرأسه وزير المستعمرات، وفي ١٧ مايو سنة ١٩١٧ قال المستر لويد جورج في مجلس النواب: «إنَّ الوزارة البريطانية تَعترف بأن مناقشات وزارة الحرب الإمبراطورية من النفع بحيث لا يُرغب في عدم الرجوع إليها؛ ولذا قرَّرت أن تَجتمع في كل سنة.»

وقد اجتمعَت وزارة الحرب الإمبراطورية في سنة ١٩١٨ شهرين كاملين فقرَّرت أنه يحقُّ لرؤساء وزارات الممتلكات أن يُخاطبوا رئيس الوزارة البريطانية لا وزير المستعمرات في المسائل التي تمسُّ وزارة الحرب، وأنه يحقُّ لكل ممتلكة أن تُرسل نائبًا عنها للاشتراك في وزارة الحرب عند غيبة رئيس وزارتها.

ومما عُرِضَ على مؤتمر سنة ١٩١٧ اقتراح قاضٍ بتأسيس اتحاد جمركي بين أجزاء الإمبراطورية البريطانية، وقد رُفِضَ لما ينشأ عنه من النتائج الاقتصادية الخطرة في العالم، وقد حاول المؤتمر المذكور في سنة ١٩١٨ أن يقرِّر نظامًا جمركيًّا قائمًا على مبدأ الأرجحية القائل بأن الإمبراطورية مسيطرة على بعض المواد الأولية الضرورية لإصلاح ما أوجبتْه الحرب من النكبات ولانتعاش الصناعات.

وهكذا يتدرَّج المؤتمر الإمبراطوري إلى أن يكون سلطة الإمبراطورية التنفيذية، ولا ريب في الوصول إلى تأسيس هذه السُّلطة بالتدريج لتحلَّ المشاكل الاقتصادية العامة.

يظهر مما تقدَّم كيف تنمو مبادئ الاتحاد في الإمبراطورية البريطانية، ولسوف يَعظُم شأنها تبعًا لناموس تطوُّر الأمور الطبيعي. والسبب في إسهابي في بيان النُّظُم الاتحادية الجديدة ومشاريعها هو أنها — وهي التي استوقفتْ أنظار فلاسفة فرنسا في القرن الثامن عشر — صار لها مقامٌ عالٍ في العالم المتمدِّن؛ فقد اتخذتها سويسرة والإمبراطورية الألمانية

وأكثر دول أميركا، ولم يقم الدستور الذي أجازه مؤتمر السوفيات الوطني الثاني في ١٧–٣٠ نوفمبر سنة ١٩١٧ على غير نظام الاتحاد.

ومن جهة أخرى ترى إنكلترة أن النظام الاتحادي يستولي عليها؛ فاليوم يفكر كثيرٌ من أجزاء المملكة المتحدة نفسها في نقل السلطة الاشتراعية إلى مجالس محلية، على أن لا يبقى للبرلمان الإنكليزي سوى حق الاشتراع في المسائل التي تمسُّ المصلحة العامة حقًّا، وتُعْزَى هذه الحركة إلى أسباب كثيرة؛ منها أن في إنكلترة — مع السلطة الاشتراعية المركزية الحاضرة — سلطات اشتراعية مختلفة كسُلطة أيرلندا وسلطة اسكتلندا الاشتراعيتين. ومنها أنَّ واجب البرلمان الحكومي يَردُّ في الغالب سلطته الاشتراعية المضطرَّة إلى الاشتراع الزائد المعقَّد إلى الصف الثاني. ومنها مسألة الحكم الذاتي الأيرلندي على الخصوص؛ فما تأتي به أيرلندا من المساعي لنيل هذا الحكم أيقظ شعور نواحٍ أخرى كاسكتلندا وبلاد الغال «ويلس».

وقد زادت المسألة الأيرلندية خطورةً منذ بضع سنوات؛ فانقلب الاضطراب القانوني في سبيل الحكم الذاتي إلى اضطراب ثوري في سبيل الاستقلال، وما أصاب حزب الاتحاد من الفشل في انتخابات سنة ١٩١٠ أدى في ٢٥ مايو سنة ١٩١٤ إلى اقتراع البرلمان للائحة الحكم الذاتي الأيرلندي، ولكن الحرب الأوربية عاقت تطبيق ذلك الحكم، وفي وقت أعلن فيه الوطنيون الأيرلنديون إخلاصهم للإمبراطورية — أي في ٣ أغسطس سنة ١٩١٤ — أخذ المتطرِّفُون — الذين يتألَّف منهم حزب (السن فين) — يدعون الناس إلى عدم الانخراط في سلك الجيش، وقد أحدثوا في ٢٤ أبريل سنة ١٩١٦ فتنة أعلنوا فيها الجمهورية الأيرلندية، وبعد أن رفض رجال هذا الحزب أن يشتركوا في مجلس العهد الذي عُقِدَ في دبلن في ١٩١٧–١٩١٨؛ نظرًا لأن أعضاءه معينون من قِبَل الحكومة وبعد أن حالوا دون تطبيق قانون الخدمة العسكرية في أيرلندا؛ نالوا نجاحًا باهرًا في الانتخابات الاشتراعية التي تمَّت في شهر ديسمبر سنة ١٩١٨، وعلى أثر امتناعهم عن تبوُّء مقاعدهم في البرلمان الإنكليزي اجتمعوا في ٢١ يناير سنة ١٩١٩ في دبلن ليعلنوا الجمهورية الأيرلندية، وهم على ما لاقوه من حث الأيرلنديِّين الأميركيين ومجلس النواب ومجلس الشيوخ الأميركيين لهم لم يقدروا على بسط قضيتهم أمام مؤتمر الصلح، وإنا لنكتب هذه السطور — أي في شهر مايو سنة ١٩٢٠ — والفوضى تأكُل أيرلندا؛ فالنِّظام العرفي يسودها، والاغتيال السياسي يَزيد فيها، وقد أصاب الشلل وظائفها العامة، والحل الذي يُرَى — بعد أن اعتبر حزب السن فين الجمهوري نظام الحكم الذاتي غير كافٍ — أن تُمْنَح أيرلندا نظام المُمتَلكات فبذلك تبقى جزءاً من الإمبراطورية البريطانية له نُظُمه النيابية والمدنية والمالية والتجارية الخاصة.

ويُحتمل أن يَنتشر نظام الاتحاد بعد تطبيق معاهدة فرساي التي عُقِدَت في سنة ١٩١٩، والتي تنصُّ على ضمانات سياسية وإدارية في مصلحة الأقليات القومية التابعة لدول أوربة الوسطى أو لدول الشرق، فها أنَّ دولة تشيكوسلوفاكيا منحت ولاية «روتينيا» استقلالًا ذاتيًّا، وفي دولة اليوغوسلاف فريقان؛ فريق المركزيِّين، ويودُّون تأسيس حكومة مركزية في بلغراد. وفريق الاتحاديِّين، ويسعون في أن يكون في كل ناحية من نواحي الدولة — وهي كرواتيا وسلوفينيا والبوسنة والهرسك ودالماسيا — مجلس مُستقلٌّ وحكومة مسئولة أمامه.

(٢) الحكومة وشكلها

سنرى أن كلمة «حكومة» تدلُّ في الحقوق الدستورية على معانٍ كثيرة، وأهم هذه المعاني: مباشرة ولي الأمر للسيادة؛ أي قيامه بوظائف الدولة التي تتجلَّى في الدفاع عن الأمة إزاء تعدي الأجنبي، وتوطيد دعائم الأمن والنظام في الداخل، وتوزيع العدل بين الأفراد، وللحكومة أشكال مختلفة يجب أن لا يُخْلَطَ بينها وبين أشكال الدولة؛ فقد يكون شكل الحكومة الواحد متخذًا في الدول ذات الأشكال المتباينة، خذ شكل الحكومة البرلمانية مثلًا تره سائدًا في هذه الأيام لكثير من الدول الملكية الدستورية وللمُمتلكات الإنكليزية وللجمهورية الفرنسية.

وإذا اعتبرنا الأمر من أساسه رأينا — لمباشرة السيادة — طريقتَين؛ وهما: إما أن يباشر ولي الأمر (سواء أملكًا كان أم مجلسًا شعبيًّا) تلك السيادة كما يريد، فيُدبِّر الأمور ويقود أبناء البلاد حسبما تُوحيه إليه الأحوال، وهنا تكون الحكومة مستبدَّة مطلَقة. وإما أن يكون هنالك مبادئ ثابتة معروفة قبلًا تُملي على وليِّ الأمر مقرَّراته، وحينئذٍ تكون الحكومة دستورية.

ولا حرية حقيقية إذا كان مجلس الشعب يقدر على اتخاذ تدبير مُنافٍ للقوانين العامة ضد أحد أبناء البلاد، والذي يحمي القانون ويحفظ حرمته هو القانون نفسه، ويمكن تعريفه بأنه كناية عن قاعدة آمرة ناهية يضعها ولي الأمر، لا للبتِّ فيما تقتضيه المنفعة الخاصة، بل للحكم في منفعة الجميع، ولا فيما يتعلَّق بشخصٍ واحد، بل فيما يخصُّ الكل حالًا ومستقبَلًا، والقانون إذا حاز هذه الشروط لا يكون جائرًا ولا سيما يكون بها معلومًا مقدَّمًا من قِبَلِ الذين قد يَخرقون حرمته، نعم تَقتضي السيادة أن يكون ولي الأمر قادرًا على تعديل القوانين وإلغائها، ولكن القوانين ما دامت موجودة وجب عليه أن يُباشر سلطته

حسب نصوصها، ومما يُحظَر عليه أن يمتنع عن تطبيق قانون لم يُلْغَ بعد، وأن يُطبِّق قانونًا على أمور حدثتْ قبل سَنِّه إذا كان ذلك يضرُّ مصلحة مشروعة.

وقد علم الناس شكلَي الحكومة المذكورَين منذ قرون كثيرة، ومِن غير أن نرجع إلى الأزمنة القديمة نرى في القرون الوسطى القدِّيس توما داكن يشير في إحدى رسائله إلى أن الحكومة القانونية أدنى من الحكومة المُطلَقة؛ حيث حكمة الأمير الطالقة من سلطان القوانين تسير حرة كحكمة الله، وقد وقع عكس ذلك في إنكلترة؛ فقد نما فيها مبدأ قائل بالملكية الدستورية؛ حيث يكون الأمير خاضعًا للقوانين، وفي فرنسا نرى الكُتَّاب الذين شرحوا في النصف الثاني من القرن السادس عشر مبادئ الحرية السياسية ناضلوا عن الملكية القانونية بحماسة، غير أن حقوق فرنسا العامة في العهد السابق قالت قسمًا بمبدأ يخالف ذلك؛ أي قرَّرت أنه إذا كان يجب على موظَّفي الملك وقضاته أن يسيروا ويَحكموا بما جاء في القوانين، فإنَّ الملك في حِلٍّ من ذلك عندما يتدخَّل مباشرةً فيأمُر ويُقرِّر أو يحكم.

وبعد ما تقدَّم يَسهل علينا أن نُدرك أهمية السلطة الاشتراعية بين وظائف السيادة؛ فبها تتقيَّد هذه السيادة وتَرتدع، وقد انفصَلت السلطة الاشتراعية عن وظائف السيادة الأخرى باكرًا ويُمارسها في كل وقت هيئات خاصَّة حسب أسلوب معيَّن، هذا ما وقع عند الأمم المتمدِّنة جميعها منذ قرون كثيرة؛ أي قبل أن يفكِّر في فصل السلطات، وأما وظائف السيادة الأخرى — التي هي كناية عن حقِّ القيادة والقهر — فقد ظلَّت متَّحدة ويتألَّف منها سلطة تُسمَّى السلطة التنفيذية، وعلى رغم اتباع السلطة التنفيذية للسلطة الاشتراعية نراها تَفضُل هذه من الجهة الآتية؛ وهي: أن السلطة الاشتراعية تُباشِر أمورها على وجهٍ منقطع، حتى في دول الوقت الحاضر؛ حيث يزيد وضع القوانين كل يوم أكثر من ذي قبل، مع أنَّ السلطة التنفيذية تمارس وظائفها بصورة دائمة دوام حياة الأمة، ونُضيف إلى ذلك أنه يَنفصل عن السلطة التنفيذية في أكثر الأوقات وظيفة من وظائف السيادة؛ وهي إقامة العدل المدني والجزائي على يد هيئات خاصَّة، وعندما نبحث في فصل السلطات ندقِّق في هل ذلك أمر مسلَّم به عقلًا وحقوقًا أم لا؟

وأهمُّ ما تسعى إليه الدساتير في الوقت الحاضر هو اختيار شكلٍ للدولة ونظام للحكومة يُمكن بهما سَنُّ قوانين صالحة وتحقيق احترامها، ويَكفي لتوطيد دعائم الحرية سنُّ قانونٍ تُذْكَر فيه أعمال السُّلطة صاحبة السيادة قبلًا، إلا أنه يَبعد ذلك، فأهمُّ الأعمال المذكورة تأبى بطبيعتها مثل هذا القانون؛ إذ من المستحيل أن يعيَّن قبلًا الزمن الذي يجب فيه شهر الحروب، وشروط الصلح ووقته، ووجه تسْيير دفة الحرب، وكيفية المفاوَضة في

تنظيم المعاهَدات، وماذا يجب أن تحتوي، أجل، يستطيع القانون أن يحدِّد سنَّ الموظَّف العام وشروط الكفاءة التي يجب أن تَجتمِعَ فيه، ولكن تعيين الموظَّف — بعد أن يكون حائزًا تلك الصفات — يقتضي اختيارًا شخصيًّا لا يستطيع المشترع أن ينظِّم أمره، فحق الإتيان بتلك الأعمال وما تتضمَّنه من حلٍّ وعقد يعود — بحكم الطبيعة — إلى السلطة التنفيذية الدائمة، وحيث لا تكون هذه السلطة وليَّ الأمر — بل نائبةً عنه — يكون أضمن شيء إزاء سوء تصرُّفها تقرير مسئوليتها، وسنرى أن دساتير الزمن الحاضر القائلة بأن يُباشر السلطة الاشتراعية مجالس منتخَبة تتطلَّب — في الغالب — أن تُوافق هذه المجالس على تلك الأعمال أو تأذن فيها.

وفي رسائل الحقوق الإدارية الفرنسوية يَقصدون بأعمال الحكومة — في الغالب — الأعمال المطلقة الضرورية التي أشرتُ إليها آنفًا، والسبب في البحث فيها وتقسيمها هو أنها كما تتخلَّص من ربقة القانون لا تنالها يد المَحاكم، ولا يُمكن التقاضي في شأنها أمام محكمة إدارية.

وللحكومة — وهي مباشَرَةُ وليِّ الأمر للسلطة العامة — شكلان؛ وهما: إما أن يُباشرَ ولي الأمر السلطة العامة بنفسه وتُسمَّى الحكومة إذ ذاك الحكومة المُباشِرة. وإما أن يفوِّض مباشرتها إلى مَنْ ينوب عنه، وتُسمى الحكومة حينئذٍ الحكومة التمثيلية، وللحكومة التمثيلية وجهان؛ وهما: إما أن يفوض وليُّ الأمر خصائص السيادة كلها أو بعضها إلى ممثِّلين يَختارهم على أن يسيروا أحرارًا لا يُعزَلون، وهنالك الحكومة التمثيلية الحقيقية. وإما بالعكس أن يكون مُمثِّلو وليِّ الأمر كناية عن وكلاء يستطيع أن يُملي عليهم مقرَّراتهم قبلًا، ويَقدر على عزلهم متى أراد، وهنالك الحكومة التمثيلية ظاهرًا، المُباشِرة حقيقةً.

والحكومات — مُباشِرةً كانت أم تمثيلية — هي للقيام بشئون السيادة؛ أي بالسلطات الاشتراعية والتنفيذية والقضائية، ويتطلَّب فعل السلطة التنفيذية — أي تنظيم الحربية وفرض الضرائب وإجراء الأحكام ... إلخ — تعيين موظفين، وهؤلاء المُوظَّفون الذين يقبضون على زمام السلطة العامة هم وكلاء الحكومة، ويُسمى فعلهم الإدارة.

والحكومة المُباشِرة رمز الملكية القحَّة إذ بها يُمارس الملك السلطة الاشتراعية بنفسه بعد أن يسترئي مَنْ يختاره مِن المُستشارين، وهو وإن كان يباشر السلطة التنفيذية بواسطة وزرائه لا يقرِّر هؤلاء شيئًا لا يُريده، وهو يَقدر على عزلِهم وإبطال أعمالهم كما يشاء، ثم إذا عيَّن قضاةً لتوزيع العدل فإنه يَحفظ لنفسه حق القيام مقامهم، وهو يستطيع نقْض

أحكامهم على الدوام، بَيْدَ أنه يستحيل إنجاز كثير من أمور السيادة في الحكومات المباشرة التي يكون الشعب فيها وليَّ الأمر؛ لأنه إذا أمكن الشعب أن يضع مقرَّرات فإنه يتعذَّر عليه أن ينفذها بنفسه، وحينئذٍ يضطرُّ إلى تفويض ذلك إلى وكلاء دائمين، وهنا تتدخَّل الحكومة التمثيلية في ممارسة السلطة التنفيذية. وأما توزيع العدل فيُمكن الشعب أن يقوم به بنفسه ما دام صغيرًا والحقوق بسيطة، ولكن متى زادت القضايا وتعقَّد أمر الاشتراع امتنع ذلك، ويَمتنع ذلك تمامًا إذا كان الشعب عظيمًا لتعذُّر جمعِه كي يفصل في اختلاف، وهنا تجب الحكومة التمثيلية أيضًا. وأما السلطة الاشتراعية لسَنِّ القوانين فلا شيء يَمنع الشعب من القيام بها إلا أن الشعب إذا كان كبيرًا وكان ذا حضارة راقية تتطلَّب سَنَّ قوانين معقَّدة حكيمة وجب عليه أن يفوِّض أمر تحضيرها وترتيبها إلى وكلاء يَعرضونها عليه ليُجيزها.

قلتُ آنفًا: إنَّ لكلمة «حكومة» معانيَ كثيرةً، ومنها المعنى الخاص القائل بأنها تدلُّ على السلطة التنفيذية فقط، فهذا المعنى الكثير الشيوع على ألسنة العامة قد تسرَّب في الحقوق الدستورية، يشهد بذلك دستور فرنسا الذي أُجِيز في ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥، والسبب هو:

أولًا: إنَّ السلطة الاشتراعية — وإن كانت ناظم السيادة الحقيقي — يبدو تأثيرها لأبناء الوطن بواسطة السلطة التنفيذية المستمرة، ثم ألم تثبت السلطة التنفيذية دعائم السلم في الداخل وتقرِّر أمر الصلح أو الحرب في الخارج؟

ثانيًا: إنَّ جان جاك روسو الذي أثَّر كثيرًا في نظرية الحقوق الدستورية قصد بالحكومة السلطة التنفيذية، وتفصيل ذلك أن روسُّو ذهب إلى أن سيادة الأمة تتجلَّى في القوانين، وأن الأمة لا تستطيع غير الاشتراع في المواضيع التي تمسُّ المصلحة العامة، وأنها لا تقدر على الحكْم في موضوع خاصٍّ وشخص معيَّن، ولما كان تنفيذ القوانين يتطلَّب — بحكم الضرورة — مقرَّرات خاصة يُقصَد بها أناس معيَّنون، يرى روسو أن تفوِّض الأمة — صاحبة السيادة — ذلك إلى هيئة تنفيذية، وهذه الهيئة هي الحكومة؛ فالسيادة والسلطة الاشتراعية عند روسو كلمتان مترادفتان، وكذلك الحكومة والسلطة التنفيذية.

وإذا اعتبرنا كلمة الحكومة دالَّة على المعنى المذكور وحده صَعُب علينا أن نفرِّق بينها وبين الإدارة، والفرق بينهما يتجلَّى في الملاحظة التاريخية الآتية؛ وهي: إنَّ الثورات الكثيرة التي اشتعلت في فرنسا منذ مائة سنة مع تأديتها إلى تغيير شكل الحكومات الفرنسوية وإقامتها — في الغالب — حكومات مؤقَّتة غير مشروعة مقامها لم توجب وقوفًا في سير

الإدارة ولو يومًا واحدًا، وقد داومت هذه الإدارة على سيرها السابق دوام القوانين الناظمة لها.

(٣) حدود حقوق الدولة

إنَّ المبدأ الذي كان سائدًا للعالم اليوناني الروماني القديم هو المبدأ القائل بأنه لا حدَّ للسيادة ولحقوق الدولة، وما كان يُبْذَل في الجمهوريات القديمة من سعيٍ إلى الحرية كان يرمي إلى قَبول أبناء الوطن الأحرار في مجلس الشعب، وإلى تقييد سلطة الحكام فقط، ولكنه ما كان يدور في خَلَدِ أحد أن ذلك المجلس — الذي هو صاحب السيادة — لا يقدر على التصرف في حياة أبناء الوطن وأموالهم وحريتهم كما يريد، وعَكَسَ ذلك المبدأ الحديثَ المتين القائل بأن للفرد حقوقًا أقدم من حقوق الدولة وأسنى منها، وأن على الدولة أن تَحترمها. وسنبحَث في فصول آتية في تبرير مبدأ الحقوق الفردية المذكورة وفي مصادره وفي القواعد التي يعبَّر بها عنه، وأما الآن فيكفي أن نبين أن هذا المبدأ من مواضيع الحقوق الدستورية الجوهرية؛ فهو حقًّا يعيِّن حدود السيادة أكثر من أي قانون، ويَحظُر على وليِّ الأمر أن يسنَّ قوانين قاضية على حقوق الأفراد ويأمرُه بأن يضع قوانين حافظة لها.

ومِن شكل الدولة وشكْل الحكومة والاعتراف بالحقوق الفردية وضمانها تتألَّف مواضيع الحقوق الدستورية، وليس لدينا مواضيع أخرى يُمكن أن تكون من مباحثها، إلا أنَّ نطاقها قد يُجاوز تلك الدائرة، ولذلك سببان:

الأول: إنَّ المبدأ السائد للعالم الغربي المتمدِّن يقول بأنَّ القوانين الدستورية تَختلِف بطبيعتها عن القوانين العادية قوةً ودوامًا، ولهذه العلَّة يُدْمَج في الدساتير المكتوبة نظُمٌ قضائية أو إدارية حتى تَكتسِبَ قوة القوانين الدستورية.

والثاني: إن كثيرًا من العلماء المتأخِّرين يُدْخِلون عمدًا إلى رسائل الحقوق الدستورية مسائل من فصيلة الحقوق الإدارية، وغايتهم إبراز صورة كاملة لنظام الأمة السياسي.

والحقوق الدستورية — مهما يتَّسع مداها — تَختلف عن علم الاجتماع لاختلاف وجهة نظر العلمَين؛ فأما علم الاجتماع فغايتُه اكتشاف النواميس الطبيعية التي تَنشأ بها المجتمعات البشرية وينتظم أمرها وتنمو ثم تنحلُّ، وهو إذا بحث في تكوين الدول والحكومات فغايتُه من هذا البحث تطوُّرها حيويًّا لا حوادثها التاريخية. وأما الحقوق الدستورية فغايتها البحث في شكل الدولة أو الحكومة المعيَّن الذي ثبَت بفعل العادة أو

الاشتراع، ثم استخراج مبادئ هذا الشكل ونتائجه. ولكن الحقوق الدستورية إذا لم تكن علم الاجتماع فإنَّ تاريخها عند مختلف الأمم من أهمِّ الوسائل التي يستعين بها هذا العلم على استنباط النواميس الطبيعية التي تتطوَّر بها الدول والحكومات.

(٤) بحث في بعض النظريات التي ظهرت في القرن التاسع عشر والقرن العشرين

تتجلَّى مبادئ الدولة والحكومة والقانون في ما تقدَّم، وقد قامت أمامها في هذه الأيام مبادئ مخالفة ألخصها لنقدها، وعلماء الاجتماع لا الفقهاء هم الذين قالوا بها في الحقيقة.

يأبى علماء الاجتماع أن يعتبروا الدولة شكل المجتمعات البشرية الخاص، وأول ما يستندون إليه نظرية الزمر البشرية؛ فهم يُحصون الزمر الكثيرة التي يؤلِّفها الناس لمختلف المقاصد ويحلِّلونها، ثم يعلنون أنها كناية عن حوادث ذات طبيعة واحدة، وأن الدولة إحداها. قال العالِم الألماني جيلينك:[5] «لا يبقى بعض الناس بجانب بعض، بل مُقتضيات النفس توجب عليهم جميعهم أن يؤلِّفوا زمرًا ذات قوة واتساع، والزمر التي هي عنوان الصلات بين البشر كثيرة إلى الغاية، ونذكر منها: العائلة والبلديات والكنائس والدولة وطبقات العمال والأحزاب السياسية والمحافل الدينية ... إلخ.»

ذلك ما يقوله الكاتب المشار إليه الذي كان بالأمس أول حامل للواء الحقوق الدستورية في ألمانيا، وإليك ما جاء في كتاب أَلَّفه زميلي الفاضل العزيز المسيو دوغي،[6] الذي آسَفُ على انتقادي له بشدة: «إنَّ الدولة عند جيرك[7] وبروس[8] شكل اجتماعي كالأشكال الاجتماعية الأخرى، وإن الحقوق وليدة تلك الأشكال، فهذه الآراء هي ما أبديناه حتى الآن، ومن حسن الحظ أن يكون جيرك حجة لنا، وتكون قاعدة السير موجودة وجود الزمر البشرية؛ لأن الزمرة مصدر تلك القاعدة الضروري.» ويقول المسيو دوغي في مكان آخر: «يُنتهى إلى النتيجة الآتية؛ وهي: يقتضى بحسب نظرية الدولة أن تكون الدولة جماعةً قابضةً على زمام السلطة العليا، وهنا يسأل ريم:[9] هل هذا التعريف صحيح؟ فإذا كان صحيحًا وجب أن لا يكون بجانب الدولة أية جماعة لها ما للدولة من سلطة شرعية عالية، والواقع يسوِّغ لنا عند النظر إلى تكوين الدول في الحال والماضي أن نسأل: أوَلَم يظهر — أو أوَلا يَزال — في العالم زمر مختلفة تساوي الدولة أو تعلوها؟ وعلى سبيل المثال يذكر ريم الكنيسة الكاثوليكية في القرن الثالث عشر والجمعية الدولية الحاضرة كزمرتَين أعلى من الدولة.»

تلوح لي هذه النظريات — التي ترمي إلى اعتبار الدولة من فصيلة الزمر الأخرى — أنها مختلَّة خَطِرة عند الاعتماد عليها في وضع الحقوق العامة، فالحقوق تَستند منذ ظهورها إلى السلطة الحاكمة التي تتَّصف بها الدولة والتي لا يُمكن أن تكون لغيرها، نقول ذلك ونحن لا نشك في أنَّ الدولة تُشبه الزمر البشرية من جهات أخرى، أعني بها سعي الطرفين في سبيل سعادة الناس ونشوء قابلياتهم.

وإذا صرفنا النظر مؤقتًا عن مبدأ السيادة — أي المبدأ الذي يَعترف للدولة بسلطة لا تعلوها سلطة — رأينا الدولة تختلف عن الزمر البشرية الأخرى في الأمور الجوهرية الآتية وهي:

أولًا: إنَّ للدولة أراضي معينة مُشتملة — بحكم الضرورة — على كل ما هو مستقر عليها وتستطيع الدولة أن تُمسك به وإن أراد الانفصال عنها. نعم، تسمح الدولة المتمدنة لرعاياها بأن يتجنسوا في البلدان الأجنبية بجنسية أخرى، ولكنها تقدر على منعهم إذا اقتضت المصلحة ذلك، ثم إنها لا تحتمل أن تستأثر زمرة منهم بجزء من أراضيها ليؤلِّفوا فيه دولة مستقلة.

ثانيًا: إنَّ الدولة — وحدها — هي التي تَستطيع أن تقود أعضاءها قيادة الآمر الناهي، وأن تُنزل أنواع العقوبات المادية على مَنْ يخالفها منهم.

ثالثًا: إنَّ الدولة حادثة اجتماعية لم يتفق مثلها لزمرة بشرية أخرى، فمع أن الأمة نفسها تتألَّف من عناصر وزُمَر مستقلة تفنى هذه العناصر والزمر في هيئة أكثر اتساعًا، وهذا في الدولة الموحَّدة، ويمتزج بعضها ببعض، وتخضع لسلطان أعلى، وهذا في الدولة الاتحادية.

تلك هي الصفات التي تمتاز بها الدولة من غيرها، وإنَّا لا نُنكر أن الكنيسة الكاثوليكية في القرن الثاني عشر والقرن الثالث عشر كانت — كما لاحظ ريم — مهيمنة على الأمم والأفراد، غير أننا نقول: إنها لم تحتوِ على واحدة من الصفات الثلاث المذكورة، وقد كان سلطانها سائدًا لزمن خُسِفَ فيه مبدأ الدولة؛ أي أيام مزَّق النظام الإقطاعي الدولة وجعلها مفقودة في ديار الغرب. ثمَّ إنَّ الجمعية الدولية — التي يودُّ بعضهم أن يراها أعلى من الدولة — ليست — في الحقيقة — سوى عمل يقوم به دول مستقلة حسب معاهدات يوافق عليها رجال هذه الدول.

والنتائج التي تنتهي إليها الحقوق العامة هي ما ذكرنا، ومنها يتألَّف المذهب الذي ثبت أمره منذ وُجِدَ علم السياسة، والذي لا يزال أشد خطبائنا تطرفًا يعلنونه في المجالس،

وهنا نذكر أن بين الذين يتمسَّكون بشوارد علم الاجتماع الحديث مَنْ يصل إلى تقرير حقيقة الدولة وأصلها؛ كالمسيو جيلينك،[10] وأن بينهم مَنْ يبتعد من الدائرة فيستنبط نتائج منطقية من مقدمات وضعها بنفسه.

يهجم الموسيو دوغي[11] على مبدأ الدولة ومبدأ السيادة معًا؛ فهو يعتبر شخصية الدولة فرضية محضة لم توجبها الطبيعة ويأباها العلم الصحيح، ويقول: إنَّ ما نراه من أناس جمعتهم احتياجاتهم الواحدة وتألَّفت الأمم منهم لأسباب تاريخية واحدة، وإن بعض الناس حاكمون وبعضهم محكومون، وإنه ليس عند الحاكمين عقد شرعي، وإنما هم واضعون أيديهم على المحكومين وضعًا فعليًّا، وإنهم لا يُباشرون حق سيادة، وهذا الحق غير موجود، وهو بهذا يُنكر وجود عزيمة أعلى من عزائم الأفراد، والمبدأ الوحيد عنده هو مبدأ الحقوق، وبه يعني كل قاعدة تلائم التضامن البشري، وقد زعم وجود شعور بهذا التضامن عند الرجل الفطري.

وعند الموسيو دوغي أن كل إنسان يتمُّ عملًا ملائمًا لذلك التضامن يُحْدِث حالًا مشروعة يحمل الكل على احترامها، وكذلك إرادة الحاكمين تُصبح مشروعة إلزامية متى وافقت مبدأ الحقوق.

ويقول الموسيو دوغي: إن عاطفة التضامن الاجتماعي وما ينشأ عنها من النتائج تنمو وتكمل بالتدريج، وتتحوَّل بحسب الأزمنة والبيئات، وليست القوانين التي يُذيعها أرباب الحكم إلا معبرةً عن هذه العاطفة، وبهذا يرى العالِم المشار إليه أن القانون يكون في شعور الأمة قبل إملائه، وأن أصحاب الحكم لا يفعلون سوى إعلانه ووضع ما عندهم من قوة في خدمته.

وقد انتهى الموسيو دوغي إلى إنكار بعض المبادئ المهمة التي تستند إليها الحقوق العامة في فرنسا وقسم كبير من العالم المتمدن منذ الثورة الأميركية والثورة الفرنسوية؛ ومنها: مبدأ السيادة القومية، ومبدأ المساواة أمام القانون، ومبدأ الاقتراع العام الخالص البسيط. ثم اتخذ رأي روسو القائل بأن الحكومة التمثيلية أمر ظاهر ويتعذَّر تمثيل الإرادة، ولم يظهر بمظهر المستصوب لمبدأ استفتاء الأمة العام المباشر.

ذلك هو مذهب الموسيو دوغي، ومَنْ يُدقق يلاحظ فيه تأثير بعض علماء الاجتماع وفريق من كُتَّاب ألمانيا، وسيرى القارئ — في غضون هذا الكتاب — إثبات أكثر المبادئ التي يجادل فيها زميلي المشار إليه، والتي لا أزال أؤمن بها، إلا أنَّ هنالك جهات أرى بيانها منذ الآن.

فلنشرع في نظرية شخصية الدولة التي يظهر أن الموسيو دوغي يحقد عليها بوجه خاص، تلك النظرية التي يلوح لنا بالعكس أنها أسمى مبدأ استنبطته الحقوق العامة الحديثة؛ لتضمُّنها وجوب مباشرة السلطة العامة في مصلحة الكل، واعتبار ولاة الحكم خدم المجتمع. يرى الموسيو دوغي أن عيبه كونه فرضية شرعية محضة، وإني أصرِّح أيضًا بأنه فرضية شرعية محضة، ولكن الفرضيات الشرعية تنمُّ في بعض الأحيان على أسمى الحقائق، ومنها الأمة والوطن، ثم أين هي الحقائق — التي هي أمتن من حقيقة الدولة في حياة البشر — والدولةُ كشخص عام رمز الأمة الشرعي؟

ومما يُدهش: منح الموسيو دوغي الجمعيات التي تتألَّف في ضمن الدولة شخصية معنوية بلا قيد ولا شرط، وفرضه حرية مطلقة لها، ثم عدم اعترافه بهذه الشخصية للدولة، وهي عنده أوسع الجمعيات.

وعندي ليس لإنكار حق السيادة نتيجةٌ غير تأييد سلطان القوة والاعتراف لها بحقٍّ في إنشاء الحكومات، وقد أدحض حق القوة منذ العهد السابق ونَقَضَهُ مبدأ السيادة القومية. نعم، يقول الموسيو دوغي: إنَّ أولياء الحكم لا يُصبحون شرعيِّين إلا إذا ساروا حسب مبدأ الحقوق واحترموا الأحوال المشروعة الفاعلة، ولكن هذه الأفكار المجرَّدة المقتبَسة من المعجم الألماني لا تستحق أن تجاوز غُرفة المطالعة لتتسرَّب في أذهان المتعلمين وفي الحياة العامة.

وأما الصورة التي يتصوَّر بها المسيو دوغي القانون فيَظهر أنها تمزج أمرين دلَّ التاريخ والعلم على اختلافهما اختلافًا جوهريًّا؛ أحدهما: القانون — أي «أمر صاحب السيادة» — وينال قوته الإلزامية من السلطة التي يَصدر عنها. والثاني: هو العادة، وهي تعبِّر عن إرادة السكان تعبيرًا مضمَرًا اجتماعيًّا، وتقوم على سوابق مكرَّرة مؤدية — كما يرى المسيو دوغي — إلى حدوث أحوال مشروعة فاعلة؛ وعليه يكون القانون عند زميلنا المُحترم كنايةً عن عادةٍ أجازتْها إرادة أولياء الحكم الاشتراعية، ولا ريب في أن الذي يحرِّك السلطة الاشتراعية فيحملها على الاشتراع هو الضرورات المشاهَدة ومبادئ السكان، وأن أحسن القوانين هو ما رسمه الرأي العام الناضج الشاعر قبلًا، ولكن لا سبب لإفساد مبادئ الحقوق العامة وخلط الرأي الذي يوحي بالقانون بالسلطة التي تملل القانون.

وهنالك مبادئ مماثلة لمبادئ الموسيو دوغي يقوم بإذاعتها أناس معدودون من حماة النظام الاجتماعي؛ ومنهم الموسيو شارل بنوا[12] الذي انتقص مبدأ السيادة في كتابه المسمى «أزمة الدولة في الوقت الحاضر»؛ حيث قال: «ما هي قيمة مبدأ السيادة في الدولة الحاضرة؟ نعلم من أين أتى ذلك المبدأ الديني اللاهوتي الذي لا نرى فيه نفعًا ويبدو ضررُه لعيوننا.»

ومما لا شك فيه أن المؤلِّف المذكور لم يقُلْ هذا إلا ليدفع كل اعتراض عن النظام الذي يقترح منحه للانتخاب العام؛ إذ يودُّ أن تباشر الجمعيات وطوائف العمال والطبقات الخاصة — وهي بهذه الصفة — حق الانتخاب؛ فقد سأل: «ألا تستطيع هذه الزُّمَر الاجتماعية أن تجدِّد بنفسها النظم التي خُرِقَت بوقاحته؟ وهل تعجز عن وضع نظامٍ انتخابي عام لها؟»

ولكنه إذا لم تعلُ سلطة ما تلك الطوائف والطبقات سادت البلاد فوضى مشابهة للفوضى الإقطاعية، وحينئذٍ يتم النصر للقوة لا للحق الذي يوحي به العقل الإنساني، ويحلُّ تنازع القوى والطبقات محلَّ سلطان الحق؛ فحقوق الفرد لا تكون حصنيةً، ولا يسيطر القانون ما لم يُعترف بسلطة أعلى من الأفراد والزمر والطبقات، وإنَّا لنرى الولايات المتحدة — التي هي أكبر دولة ديمقراطية في الأزمنة الحاضرة — تحافظ على مبدأ السيادة المذكور الذي يُتَّهم بأنه ملَكيٌّ لاهوتي؛ قال بورجيس:[13] «أعني بالسيادة سلطةً أصليةً مطلقةً عامةً غير محدودة تُهيمِن على الأفراد والجماعات.»

نقلت بأمانة نظريات زميلي الموسيو دوغي كما عرضها في كتابه الكبير ثم انتقدتها، وقد أيَّدها حديثًا في مقالة نشرها سنة ١٩٠٦ في المجلة السياسية النيابية، وردَّ فيها على أولئك الذين أساءوا استعمال مذهبه في سبيل نقابات الموظفين، ثم عاد إليها في كتابه الذي طبعه في سنة ١٩٠٧ وسمَّاه «موجز الحقوق الدستورية»، وقد كانت تظهر حتى ذلك التاريخ غير مضرَّة؛ لأنها — وإن أنكرت سيادة الدولة — تركت للسلطة العامة — أي لأولياء الحكم — امتيازات جوهرية ضرورية، إلا أن الموسيو دوغي[14] اتصل منذ ذلك الحين بمذاهب شديدة الخطر على المجتمع السياسي؛ أي بمذاهب ترمي إلى القضاء على الدولة فعلًا وحقوقًا، ونرى من المفيد أن نقف عند هذا الحدِّ قليلًا، وأن نذكر من أي منجم استُخْرِجَ ذلك المعدن الذي صُنِعَتْ منه هذه الآلات الحربية.

إن برودون[15] — وهو ربُّ تلك المذاهب — هو الذي صنع هذه الأسلحة، وقد عرضها في رسائله المسماة: «العدل في الثورة والكنيسة» و«مبدأ الاتحاد» و«قابلية طبقات العمال السياسية».

بنى برودون مذهبه على مبدأ المجتمع الاقتصادي؛ فقد بيَّن أن المجتمع لا يكون باستناده إلى وجوب السيادة ولا إلى مبدأ الدولة، بل إلى ما بين الناس من العلائق الاقتصادية التي هي مصدر العلائق الأخرى، ويسمِّيها برودون «الحقوق الاقتصادية».

ويدعم برودون هذا المبدأ بذكره أنَّ الوظائف الاقتصادية في المجتمعات البشرية أقدم من الوظائف السياسية، ومن ثَمَّ أعلى منها، وإليك ما قاله بنصه: «تخضع الوظائف

السياسية نفسها لوظائف أخرى ذات شأن أكبر من شأنها، وهي الوظائف الاقتصادية؛ فالأمة قبل أن تَشترع وتدير وتبني القصور والمعابد وتشهر الحرب؛ أسَّست العائلة، وقرَّرت الزواج، وأقامت المدن، وقالت بحق التملُّك والميراث، ولو نظرنا إلى الأساس لرأينا الوظائف السياسية اختلطت بالوظائف الاقتصادية، وأصبح كل شيء يخص الحكومة والدولة غير غريب عن الاقتصاد السياسي، وإذا استخلص الناس بعدئذٍ نظام الحكومة، وأسندوا إليه الأقدمية، فَلِوَهْمٍ تاريخي لا ننخدع به بعد أن رسمْنا السلسلة الاجتماعية ووضعنا كل شيء في محله.»

لا ريب في أنه ليس لدى الزمر البشرية الفطرية سوى احتياجات اقتصادية وعائلية، وأنه لا أثر للسلطة السياسية عندها؛ يدلُّنا على ذلك حال همَجِ أوستراليا المركزية الشمالية، الذين لا يهمهم سوى الأكل، ولا يعرفون نظامًا سياسيًّا، ولكن كيف يجوز اتخاذ طور الهمجية المذكور مثالًا يجب على المجتمعات المتمدنة أن تنحلَّ لتلتئم به؟ أجل، إن الغذاء سُنة الحياة المقدرة والعمل المقدس الذي يُنال به يجب أن يكون حرًّا، ولكن النظام السياسي وحده هو الذي يقدر على ضمان هذه الحرية وغيرها، والعدل الذي يقول به زعماء العمال هو ثمرة الحضارة والمجتمعات السياسية، لا ثمرة الإنتاج الاقتصادي، والدين أول ما أيَّده، ثم جاءت السلطة السياسية فأيَّدته على وجه أكمل، فالاحتياج إلى العدل والحرية ثم ضمان ذلك كناية عن تدرُّج طبيعة البشر إلى الكمال، وقد ارتكز في الدولة في آخر الأمر، وهكذا تفرض الحقوق الوضعية التي تنظم العلائق الاقتصادية وغيرها وجود مُجتمَع سياسي وسلطة عامة.

على أن برودون لم يجادل في شرعية النظام السياسي وضرورته، وقد أعلن أن، الدولة أمر حقيقي، وإنما كان يودُّ أن يتبع النظام السياسي النظام الاقتصادي، وهو لما تعلَّق بالمبدأ الاتحادي اتخذه لحلِّ الدول الحاضرة لا لإيجاد دول ذات كيانات صغيرة، وعنده أن النظام الاتحادي في المستقبل سيَنشأ من زُمَر مشتركة تتألَّف لأجل الإنتاج والمقايضة، وتتَّحد باختيارها على أن يحقَّ لها أن تترك الاتحاد متى تريد، وهو — وإن قال بسيادة هذه الزمر — يرى أن تكون البلديات والأقاليم أجزاء دولة الاتحاد الحقيقية، وللبلدية على الخصوص يهب السيادة، ومنها يرجو توزيع العدل.

ويؤيد برودون وجود سلطة مركزية أو اتحادية، على أن تكون ذات سلطان محدود، وهو يحتجُّ على مبدأ السيادة، وعند سؤاله عن الكيفية التي يثبت بها أمر النظام العام والسلامة العامة والعدل الاجتماعي يُجيب أن ذلك كله يتمُّ بسلطان الحقوق الاقتصادية.

وعند برودون أنَّ الذي يسود النظام الاتحادي المذكور هو السِّلْم والاتفاق والحريَّة، غير أنه يرى أن طبقات العمال هي التي ستَقبض على ناصية الحكم؛ فقد قال: «هنالك لا تكون سيادة مجرَّدة بيد الشعب؛ كما في دستور سنة ١٧٩٣ والدساتير التي عقَّبته، أو كما جاء في عقد روسو الاجتماعي، بل تكون سيادة حقيقية بيد جموع العمال تتجلَّى في مؤسسات البرِّ، وغُرَف التجارة، ونقابات الحِرَف، وجمعيات الفعَلة، والمصافق والأسواق، والمدارس، والمجامع الزراعية، والاجتماعات الانتخابية، والمجالس النيابية، ومجالس الشورى، والحرس الوطني، والكنائس والمعابد.» إلى أن قال: «تكون السيادة الحقيقية بيد جموع العمال، وكيف لا تكون بيدهم بعد أن يقبضوا على النظام الاقتصادي جميعه — أي على العمل ورأس المال والاعتبار والملك والثروة — وتتبع الحكومة والسلطة والدولة سلطان الإنتاج؟»

ومع هذا كله ترك برودون الوطن — وهو المعبد المقدس القديم — قائمًا، فقد قال: «إنَّ الشعور الوطني كالشعور العائلي، وحب استملاك الأراضي، وعاطفة تأسيس النقابات الصناعية من شعور الشعب الدائم، ولا نبالغ إذا قلنا: إن مبدأ الوطن يتضمَّن مبدأ الاستقلال.» تلك هي أحلام برودون، وقد رأى أنها ستحقَّق في القرن العشرين.

والبذر الذي بذره برودون نبَتَ؛ ففضلًا عن أن نظام الكومون[16] في باريس أراد سنة ١٨٧١ أن يطبق بعض مبادئه، نرى للحقوق الاقتصادية وفكرة الاتحاد الخاص التي ابتكرها أنصارًا بين الاشتراكيين، وليست البلديات في هذه المرة الأسس التي تقوم عليها نظم الاتحاد؛ فالبلديات كما قال الموسيو دوغي: «لم تبقَ زمرًا اجتماعية ملتحمة.» وإنما تقوم الدولة في المستقبل على أُسس نقابات المهن المتضامنة التي أشار إليها برودون، والذين يرون هذا الرأي لا يتصوَّرون بالضبط حال الدولة المقبلة، قال الموسيو برتود:[17] «إننا لا نتطرَّف في الرسم بل نشير إلى الأسس التي قد نبصرها منذ الآن، والمستقبل هو الذي ينوب عنا في تحديد الفروع.» وأما الموسيو دوغي — ومذهبه محدد معيَّن أكثر من ذلك — فيقول: «حقًّا إنه سيكون في المستقبل — وسيراه شبان هذا الوقت — بجانب تمثيل الأحزاب النسبي تمثيل المنافع المهني؛ أي تمثيل مختلف الطبقات الاجتماعية المنظَّمة على شكل نقابات واتحاد نقابات.»

ولكن أكثر القائلين بالمذهب النقابي يزهدون في التمثيل المذكور، وإنما يودُّون عقد مؤتمرات تكون نقابات العمال ممثَّلة فيها كدول صغيرة حاكمة، قال مكسيم لروا:[18] «لا شيء أقل تحكمًا من نظام الاتحاد، فكل حركة تظهر فيه لا تنشأ عن اللجان المدبرة ولا عن

المفوضين بل عن مجالس النقابات؛ إذ تُنْقَل مداولات هذه المجالس إلى المؤتمرات الاتحادية بواسطة المفوضين، ولا يقرر شيء في هذه المؤتمرات من غير أن يُرْجَعَ به إلى المجالس المذكورة.» وقال أدمون بلوتيه:[19] «سيتألَّف نظام الاتحاد من زُمر متوسطة حاكمة متحدة ما دامت ترى في الأمر فائدة؛ وذلك حسب عهود اتحادية تنظمها مختارة.» وقد قال برودون مثل هذا.

وبعضهم يرى — خلافًا لبرودون — أن تلك الزمر ستكون كناية عن نقابات العمال فقط، وأن اتحاد هذه النقابات لن يبالي بالوحدة القومية، قال مكسيم لروا: «لا شبه بين اتحاد العمال واتحاد الدول الذي أوجب تأليف الإمبراطورية الألمانية والولايات المتحدة؛ فاتحاد العمال — بعكس هذه الزمر الجغرافية — قائم على المهن وقوة الإنتاج، والمهنة والمنفعة الاقتصادية هي التي تعيِّن وجهة ذلك الاتحاد لا مصادفات النسب والأنهر والجبال.»

ومن ثَمَّ يرى أولئك وجوب زوال الدولة والسلطة العامة ما عدا سيادة النقابة، فاسمع ماذا يقول الموسيو مكسيم لروا: «تؤدي حركة اتحاد النقابات إلى إلغاء مبدأ السلطة بحكم الضرورة، وأين تكون الدولة حينئذٍ؟ لا دولة حيث لا حاكم ولا محكوم ولا إرادة عامة تعيِّن علاقات الأفراد بالجماعة ولا عزائم خاصة تخضع للأوامر.» ثم قال الموسيو مكسيم لروا: «إذًا تظهر سلطة الاتحاد كنظام قرطاسي محدود يجمع أبناء النقابات المتحدة للبحث فيها، أي تكون مركزًا لأخبار الإنتاج تديره المؤتمرات الاتحادية رأسًا، وكل شيء يسمى قرارًا أو اقتراحًا أو شغلًا يكون من عمل المنتجين أنفسهم، وكل شيء يسمى وثائق وإحصاء يكون من عمل موظفي الاتحاد والنقابات.»

ولا يبحث أولئك في الأمن العام وتوزيع العدل؛ لأنه لا يكون في النقابات التي ينتمي إليها أبناء البلاد عُنفٌ وطمعٌ وحرصٌ، قال الموسيو مكسيم لروا: «لا محلَّ في ذلك النظام لاختلاف الإدارة المركزية والمصالح الفنية الذي يحول دون سماعنا نتائجه المخلَّة بالأمن تدخُّل البرلمان المقضي عليه بالأفول من قِبَلِ أناس لا يرون أن يخدموا حزبًا من الموظفين، ويفضِّلون نظامًا يأمر بأن يقوم كل فرد بوظيفة حتى لا يبقى أحد مُتطفِّلًا على الإنتاج.»

وكثيرًا ما يستشهد الموسيو برتود والموسيو مكسيم لروا — وهما إماما ذلك المذهب — بنظريات الموسيو دوغي المشروحة آنفًا، فلما وسَّع زميلنا المُحترَم شُقَّة الخلاف بيننا شايع مذهبهما علنًا فأصبح حجة لهما، وإليك ما قال: «تشعر طبقات المجتمع المختلفة باستقلالها؛ فهي تصنع بفعل المذهب النقابي كيانًا شرعيًّا معيَّنًا لنفسها، وهي ترمي إلى

إدارة المصلحة الاجتماعية؛ فقد حددت تأثير الحكومة المركزية الذي سوف يكون كناية عن مراقبة بسيطة في المستقبل القريب، وهكذا أعتقد أن الحركة النقابية ستمنَح المجتمع السياسي الاقتصادي القادم ارتباطًا لا عهد للمجتمع الفرنسوي بمثله منذ قرون كثيرة، وإن كان من المحتمَل أن ينشأ عنها دور اضطراب وعنف في أول الأمر.»

ولكن يجدر بمن هو مثل الموسيو دوغي علمًا وفضلًا أن يكون ذا فكر خاص في النقابات، فهو لا يقول بنقابات العمال فقط، بل يرى أن تَنتسب طبقات المجتمع إلى نقابات؛ فقد قال: «إن تأليف نقابات قوية مشتملة على أفراد الطبقات الاجتماعية جميعها مرتبطة بعهود جامعة هو أكبر ضامن أمام جبروت أولياء الحكم؛ أي جبروت الطبقة أو الحزب أو الأكثرية القابضة على زمام السلطة.» وقول مثل هذا يذكِّرنا بدستور سنة ١٧٩٣ الفرنسوي، الذي اعتبر السلطة العامة والحكومة مضرتين بحكم الطبيعة، فقال بضرورة مقاومتهما.

إلا أن النقابات المذكورة المتحالفة ضد الحكومة على الوجه المذكور ليست سوى قوى منحلَّة لا تلبث أن تقتتل عندما لا يكون على رأسها سلطة قادرة على كبحها وردعها عن أعمال العنف، ثم مَنِ الذي يوجب في النقابة نفسها احترام حقوق كل عضو من أعضائها وحريته؟ دلَّت التجربة على أن الأكثرية تكون مستبدَّة بنسبة ضيق المجتمع الذي تعبِّر عن إرادته، فاستبداد النقابة المهيمنة بأعضائها أشد من استبداد الحكومة التي يراقبها في البلدان الحرة المجالس التمثيلية والصحافة والرأي العام، ومتى تصبح الحكومة وكالة استخبار فقط تسنُّ النقابة القانون الذي تطبقه أو تحكم من غير قانون. على أن الموسيو دوغي لم يخشَ فناء الفرد على هذه الصورة؛ فقد قال: «وماذا يضر إذا عنى ذلك فناء الفرد في النقابة؟ فالإنسان — كما قيل منذ القديم — حيوان اجتماعي، ومن ثم يزيد الفرد إنسانيةً كلما زادت اجتماعيته — أي كلما توثقت صلته بزمر اجتماعية كثيرة — وبما أنَّ الرابطة العائلية تنحلُّ بالتدريج وعادت البلدية لا تكون زمرة اجتماعية مُلتحمة لن يجد رجل القرن العشرين تلك الحياة الاجتماعية القوية في غير نقابات المِهَن.» وإني ليتعذَّر عليَّ أن أُدْرِكَ كيف يعني الاندماج الوثيق في الزمرة الاجتماعية ضمانًا إزاء استبداد هذه الزمرة بأعضائها؟ كما أني لا أرى كيف ينتسب الرجل الواحد إلى نقابات كثيرة والنقابات وليدة الطبقات الاجتماعية؟

ولو أن مجتمعاتنا التي هي بَنَتْ حضارة قامت في ألوف السنين تنحلُّ وتتفسَّخ على الشكل المذكور لأوجب ذلك ما يأتي: وهو أن الزمر التي تتألَّف على تلك الصورة تضطهد

أعضاءها، ويسعى بعضها في التسلُّط على بعض، وتجدُّ في القضاء على الأشخاص الذين يَبقون مُنفردين، ولكنَّ هؤلاء الأفراد الذين لا يرون سلطة عامة عالية مشتركة بينهم تحميهم وتحافظ على حقوقهم وحريتهم يتألَّبون إذ ذاك ليدافعوا عن أنفسهم بالقوة، ويخضعون من أجل هذه الغاية لأُولي البأس والقوة منهم، والتاريخ أثبت لنا ذلك عندما قصَّ علينا الكيفية التي تألَّف بها النظام الإقطاعي الأوربي أيام الفوضى التي سادت القرن التاسع والقرن العاشر، وعلى رغم هذا يَعُد الموسيو دوغي النظام الإقطاعي مثلًا أعلى يحسُن الرضى به منذ الآن، فاسمع ماذا يقول: «ثبت تاريخيًّا أنَّ تنازُع الطبقات كان قليل الشدة في المجتمعات بنسبة تباين هذه الطبقات وكونها محدَّدة تحديدًا قانونيًّا، إذ بذلك خضع بعضها لبعض خضوعًا خفَّ به تنازعها الاجتماعي، وأصبح الفرد — وهو في زمرته — بمأمن من استبداد السلطة المركزية، وإني — مع كثير من المؤرخين المتأخرين — أعتقد أن النظام الإقطاعي أتى — بعد كثير من العنف والنزاع — بمجتمع مشترك اتحدت فيه طبقاته المتسلسلة حسب عهود اعترفت للطبقات المذكورة بحقوق وواجبات متقابلة، على أن يكون الملِك رقيبًا على تطبيقها، وهو المكلَّف بحفظ النظام والسلم حسب مبادئ العدل.» وبذا نرى كيف يستصوب الموسيو دوغي الرجوع إلى الدور الإقطاعي، فما أبعدنا من فلاسفتنا الذين أملوا الثورة الفرنسوية الكبرى ولم يفكِّروا في غير توطيد دعائم السلم والمساواة والحرية بين الناس بفعل العقل والسيادة القومية!

ولقد اشتعلت الثورة الروسية سنة ١٩١٧، وبعد أن فشلت الحكومة الدستورية في جهودها استغلَّ البلشفيون ما أصاب الشعب في الحرب العامة من المتاعب والآلام، فأقدموا على تقويض دعائم المجتمع السياسي، وسعوا في إقامة مجتمع اقتصادي في روسيا حسب مبادئ برودون على ما يظهر، ومهما تكن الأخبار التي انتهت إلينا عن نتائج الاشتراع الشيوعي المذكور ناقصةً، فإنَّ لدينا منها ما يدل على أن البلشفية جدَّت في تحقيق المبدأ القائل باشتراك كل واحد في وضع التدابير السياسية والاقتصادية ضمن دائرة نقابة المهنة، قال لابري:[20] «إن البلشفية نظام إقليمي اقتصادي سياسي مستند إلى سلسلة من المجالس المهنية.» فقد جعل دستور ١٧–٣٠ نوفمبر سنة ١٩١٧ روسيا قائمة على اتحاد البلديات، على أن يُدير كل بلدية مجلس منتخب من طوائف العمال، والمجالس القروية هي التي تَنتخِب مجالس الكور، وتعين هذه مندوبين يؤلِّفون — مع مندوبي البلدان — مجالس المُقاطَعات، وفوق مجالس المقاطعات تجيء مجالس الحكومة فمَجالس الأقاليم، ويعلو الجميع مؤتمر المجالس الوطني القابض الأعلى على زمام السلطة، ويقوم مقام هذا المؤتمر

بين دورتَي انعقادِه لجنة مركزية، والهيئة التنفيذية — أي مجلس وكلاء الشعب — مسئولة أمام اللجنة المذكورة، ويُعاون هذه الهيئة مجلس الاقتصاد الوطني الأعلى المؤلَّف من مندوبيها ومندوبي مجلس المُراقبة الروسي، ومجلس المراقَبة نفسه يتألَّف من ممثِّلي جمعيات المِهَن ومندوبي لجان العمال في المصانع والمعامل، والذي يُديره مجلس الاقتصاد الوطني الأعلى هو الإنتاج والتوزيع والمقايضات.

ومناحٍ مثل تلك جعلت دستور ألمانيا الذي سُنَّ سنة ١٩١٩ يمنح العمال والموظفين تمثيلًا شرعيًّا في مجالس المقاطعات ومجلس عمال الإمبراطورية، ويتألَّف من هذه المجالس — بعد انضمام ممثِّلي المستصنعين إليها — مجالس المقاطعات الاقتصادية ومجلس الإمبراطورية الاقتصادي، ووظائف هذه المجالس استشارية؛ أي تستشيرها الحكومة في لوائح القوانين التي تمسُّ الاقتصاد، ثم إن لها حق الاقتراح في مسألة الاشتراع، فإذا لم تَستصوِب الحكومة اقتراحاتها وجب عرضها على الريشتاغ، وحينئذٍ يمكن مجلس الإمبراطورية الاقتصادي أن يدافع عنها بواسطة أحد أعضائه.

هوامش

(1) Henry Parkes.

(2) Kirkpatrick.

(3) Pundesrath.

(4) Sir Joseph Ward.

(5) Jellinek.

(6) Duguit.

(7) Gierke.

(8) Preuss.

(9) Rehm.

(10) Jellinek.

(11) Duguit.

(12) Charles Bnoist.

(13) Beurgess.

(14) Duguit.

(15) Proudhon.

(16) La Commune.

(17) Berthod.

(18) Maxime Leroy.

(19) Edmond Pelloutier.

(20) Labry.

الباب الأول

النظم والمبادئ التي نشأت عن حقوق إنكلترة

الفصل الأول

كيف صار دستور إنكلترة من عناصر الحرية في الوقت الحاضر

دستور إنكلترة الذي لم تقدِّره فرنسا حق قدره في القرن السادس عشر والقرن السابع عشر، شهرته وأهميته في القرن الثامن عشر – مونتسكيو – دولولم – بلاكستون – الثورة الفرنسوية والإمبراطورية الأولى – المبدأ الإنكليزي أيام إعادة الملكية وثورة سنة ١٨٤٨ والإمبراطورية الثانية – نهضة المذهب الإنكليزي – أهم المؤلفات في الدستور الإنكليزي.

داوم الدستور الإنكليزي — ووجهته الحرية — على نشوئه قرونًا كثيرة من غير أن يستوقف نظر بقية أوربة، ولا يعني ذلك أنه ظل مجهولًا خارج إنكلترة، بل كان له نظريون يشرحون قواعده ويبينون فوائده باللاتينية التي كانت لغة العلم في عصرهم؛ ومن هؤلاء: فورتسكو[1] في القرن الخامس عشر وتوماس سميث[2] في القرن السادس عشر، وقد قُرِئت مؤلفاتهما ومؤلفات علماء آخرين في فرنسا، وكان كُتَّاب فرنسا من كاثوليك وبروتستان يجيدون معرفة حقوق إنكلترة السياسية عندما سعوا في النصف الثاني من القرن السادس عشر في إقامة مبادئ الحرية السياسية في فرنسا، فكانوا يستشهدون بها ويودُّون أن تصبح حقوق الأمم النصرانية العامة، غير أن بودان[3] انتقص الدستور الإنكليزي — الذي كان يعرفه أحسن من كل رجل — في كتابه العجيب الذي وضع فيه نظرية السيادة التامة المُطلَقة، وبيَّن أنها مثل علم السياسة الأسمى، وذكر أنَّ الدول والحكومات المركَّبة جميعها كناية عن أشكال فضولية منافية للمبادئ، وقد ساد هذا المذهب الذي كان يلائم روح الجمهور أكثر من قرن، وبعد بودان ظهر تلميذه لوازو[4]

فاهتمَّ بالنظم الإنكليزية واستشهد بتوماس سميث، ولكنه أيَّد في الوقت نفسه مذهب أستاذه فعدَّ الملكية المُطلقة متمِّمة لعلم السياسة.

ومما لا ريب فيه أن الحرية الإنكليزية كانت — أيام أظهر بودان مذهبه — سائرة إلى الفناء في نظام ملكي مطلق، وما كانت اليقظة الشديدة التي أظهرتها في القرن السابع عشر وأوجبت حدوث ثورتين لتبدوَ لعيون مُعاصري لويس الرابع عشر سوى ضلال مبين، ولكن الأمر تبدَّل في القرن الثامن عشر؛ فالروح الفلسفية — وقد عُنيت إذ ذاك بسعادة البشر وعلم السياسة — لم تناجِ نور العقل وأوليات العدل فقط، بل أخذت تبحث في الدول القديمة والحديثة وحكوماتها التي ظهرت في الغرب والشرق، وعلى ما أدى إليه هذا البحث من وقوف ناقص على المعارف التاريخية — وذلك لمقارنته نظمًا متفاوتةً نشأت في بيئات مختلفة — ظهر الرجل العبقري مونتسكيو الذي هو بحقٍّ واضع تاريخ الحقوق وعلم الاجتماع؛ فاستخرج — بثاقب نظره — فكرة لم تلبث أن رضي الكل بها؛ وهي أن الدستور الإنكليزي أفضل دعامة للسياسة، وأن الحكمة تقضي على أمم الغرب بأن تقلِّده بقدر ما تسمح به أخلاقها القومية، وقد بدا لآخرين يرون النظم الإنكليزية ناقصةً أن يحكِّموا العقل وأن يبحثوا عن نماذج في مواضع أخرى، ولا سيما في جمهوريات روما واليونان القديمة، ومن هؤلاء: جان جاك روسُّو الذي كان يعرف النظُم الإنكليزية معرفة جيدة — ومنهم مابلي —[5] إلا أن تأثير إنكلترة هو الذي ساد المذهب السياسي في نهاية الأمر.

والذين عرَّفوا الدستور الإنكليزي فرنسا وأوربة في القرن الثامن عشر ثلاثة؛ أولهم: مونتسكيو الذي اتخذ الأنظمة الإنكليزية مدارًا للبحث في كتابه الذي نشره سنة ١٧٤٨ وسمَّاه «روح القوانين»، ولقد كان للفصل الذي خصَّصه للدستور الإنكليزي تأثير كبير في حقوق الغرب الدستورية. والثاني: جنفواد ولولم[6] الذي نشر سنة ١٧٧١ رسالته في الدستور الإنكليزي، وعلى ما تضمَّنته تلك الرسالة الواضحة الدقيقة من تشويه للحقوق الإنكليزية نالت حظوة عظيمة. والثالث: بلاكستون[7] الإنجليزي، الذي نشر سنة ١٧٦٥ كتاب «شرح القوانين الإنكليزية»، وقد نُقِلَ كتاب هذا الفقيه — الذي هو تلميذ مونتسكيو — إلى اللغة الفرنسوية لإبرازه مبادئ بلاده الدستورية على شكل يسيغه الفرنسويون.

وقد أصاب حقوق إنكلترة الدستورية في تلك الأثناء تحريف ظاهر؛ إذ رأى الخارج فيها عناصر لم تكن فيها؛ كمبدأ توزيع السلطات توزيعًا تامًّا، ولم يَستبِنْ فيها عناصر أخرى كانت فيها؛ كمبدأ الحكومة البرلمانية. ولا شيء في ذلك يقضي بالعجب عند النظر إلى النصوص الاشتراعية والأمثال التقليدية التي كانت شائعة في إنكلترة، ولم يبدُ ذلك

التحريف في المؤلَّفات الفرنسوية التي ظهرت في القرن الثامن عشر فقط، بل تسرَّبت في رسالة بلاكستون الإنكليزي أيضًا.

وقد ابتعدت الروح الفرنسوية أيام الثورة الكبرى من المبادئ الإنكليزية الدستورية بالتدريج، وأصبح ابتعادها منها جليًّا في الدور القنصلي والإمبراطورية الأولى؛ حيث أصاب الحرية في فرنسا ما أصابها.

وعندما انتبه الرأي العام في فرنسا اقتضى رجوعًا إلى الأنظمة الإنكليزية، فإلى هذه الأنظمة استند مرسوم دساتير الإمبراطورية الإضافي ودستور سنة ١٨١٤ ودستور سنة ١٨٣٠، وقد جدَّت الملكية — التي استمرت منذ سنة ١٨١٤ حتى سنة ١٨٤٨ — في تقليد الحكومة البرلمانية الإنكليزية، ويتصف هذا الدور بسير الحكومة على الطريقة الإنكليزية ما دامت حال الأحزاب تسمح بذلك، وباستمرار الإدارة على النهج الذي رسمته الإمبراطورية الأولى، وبدرس حقوق إنكلترة الدستورية ونشرها بهمة ونشاط من قِبَل كثير من العلماء كبنيامين كنستان[8] وغيزو[9] وروسي[10] على الخصوص.

ثم حدثت ثورة سنة ١٨٤٨ في فرنسا، فكان بها لحقوق فرنسا الدستورية اتجاه جديد؛ إذ ساد المجلس التأسيسي إذ ذاك مبادئ عقليةٌ مجردة طبعت طابعها على الدستور الذي وضعه، ولما أُسْقِطَ المجلس النيابي سنة ١٨٥١ عادت الأنظمة القنصلية إلى البلاد، وهذا لم يمنع الدستور الإنكليزي من أن يكون له في فرنسا أشياع وأنصار بين أعضاء البرلمان في ملكية سنة ١٨٣٠، وأن يُبحث فيه ويُستحسَن في المجلات والكتب، ونعُدُّ دوفرجيه دوهوران[11] والدوك دوبروغلي[12] وبريفوست باردول[13] من أولئك الأنصار؛ فبتأثير هؤلاء وبانتباه الرأي العام وبالنزوع إلى الحرية السياسية استردَّت مبادئ إنكلترة البرلمانية حظوتها السابقة في فرنسا، ودخلت في دستور ٢١ مايو سنة ١٨٧٠ الذي سَنَّته الإمبراطورية الحرة.

وقد اشتدَّ ذلك الجريان في الجمهورية الثالثة، فطبَّق المجلس الوطني — منذ سنة ١٨٧١ حتى سنة ١٨٧٥ — النظام البرلماني الإنكليزي، وهذا النظام هو الذي قام عليه دستور سنة ١٨٧٥.

وعن طريق الولايات المتحدة وفرنسا انتقلت مبادئ الحقوق الدستورية الإنكليزية إلى الأمم الغربية الأخرى؛ فقد قلدت أمم أميركا جميعها الولايات المتحدة، وبدلًا من أن تتخذ الأمم الأوربية مبادئ الإنكليز الدستورية رأسًا أقبلت عليها وهي لابسة في الغالب حُلَّة فرنسوية، وقد يكون سبب ذلك كون المبادئ الإنكليزية المذكورة الناشئة عن العادات

والتقاليد لم تُسْكَب في قالب قانوني، مع أنها صيغت في فرنسا في نصوص معينة، ومهما يكن الأمر فإن هنالك حادثًا بارزًا يجدر اتخاذه بجانب الحقوق الرومانية السائدة للعالم المتمدن مثالًا على انتشار النظم بفعل التقليد.

وفي أثناء ذلك التطور كانت الحقوق الدستورية الإنكليزية تسير في طريقها الخاص، وقد ظلَّت جديرة بأن تُلقي دروسًا على العالم في كثير من الأمور، والآن يُبحث في نموها التاريخي أيضًا؛ أي كما يُسعى في استنباط المبادئ الظاهرة منها يُسعى أيضًا في الاطلاع على العوامل الخفية التي تديرها؛ وأعني بهذه العوامل تقاليد المجالس البرلمانية، وأخلاق الأمة، والعلاقات بين طبقات المجتمع المختلفة، ومقومات الحرية المحلية. ومن بين المؤلفات الكثيرة التي بحثت في ذلك كله أذكر كُتُب تود[14] وباجوت[15] وديسي[16] وأنسن[17] وليونارد كورتني[18] وجنكس[19] وسيدني لو[20] ولول[21] في إنكلترة، وغينست[22] في ألمانيا، وغلاسون[23] وبوتمي[24] وفرنكفيل[25] في فرنسا.

هوامش

(1) Fortescue.

(2) Thomas Smith.

(3) Bodin.

(4) Loyseau.

(5) Mably.

(6) Genevois de Lolme.

(7) Blackstone.

(8) Benjain Constant.

(9) Guizot.

(10) Rossi.

(11) Duvergier de Hauranne.

(12) Due de Broglie.

(13) Prevost Paradol.

(14) Todd.

(15) Bagehot.

(16) Dicey.

(17) Anson.

(18) Leonard Courtney.

(19) Jenks

(20) Sidney Low.

(21) Lowell.

(22) Gneist.

(23) Glasson.

(24) Boutmy.

(25) Franqueville.

الفصل الثاني

الحكومة التمثيلية

أسباب تحوُّل الأنظمة العامة في إنكلترة وفرنسا تحولًا متباينًا – البرلمان الإنكليزي – تأليفه – حق الموافقة على الضرائب والسلطة الاشتراعية – المناشير – حق المعافاة – ثورة سنة ١٦٨٨ وتصريح الحقوق – الحكومة التمثيلية – مبادئها الإنكليزية – قانون تمثيل الشعب الذي نُشِرَ في ٦ فبراير سنة ١٩١٨.

تألَّف الدستور الإنكليزي من عناصر تَقرب من العناصر التي نشأت عن الملكية الفرنسوية في العهد السابق، غير أنَّ فرنسا انتهت — من حيث النتيجة — إلى نظام ملكي مُطلَق قح، وتحوَّلت إنكلترة إلى حكومة تمثيلية — أي حكومة تستند سلطاتها المختلفة إلى الأمة، وتَسير باسمها وحسب إرادتها — وقد يفسَّر هذا التحوُّل المتباين بثلاثة أسباب؛ وهي:

أولًا: الاختلاف بين النظام الإقطاعي في إنكلترة وفرنسا، وبيانه أن الروح الإقطاعية والنظم الإقطاعية لم تدخل في بلد قبل دخولها في إنكلترة، وأنها اكتسبت منذ البداءة — أي منذ الفتح النورمندي — شكلًا منظمًا مُتسلسلًا حافظت السلطة الملكية به على قوتها، وأن النظام الإقطاعي في فرنسا نما في وسط الفوضى وأصبحت ملكيتها ضعيفة به، فالنظام الإقطاعي المرتب المتسلسل أدى إلى نشر الحرية في إنكلترة، إذًا لما زاد ضغط الملوك على طبقة الأُمراء الإقطاعيين والطبقة الوسطى في إنكلترة اتَّحدت مصلحتهما فاتفقتا ضدهم، وتوصَّلتا بفضل ذلك إلى تحديد امتيازاتهم بالتدريج، ووقع نقيض هذا في فرنسا؛ حيث اتفقت الطبقة الوسطى والملك ضد النظام الإقطاعي القوي المُستبدِّ فنشأ عنه تقلُّص نفوذ السلطات الإقطاعية، وزيادة الملكية سلطانًا وسطوة، وحبوط الحرية العامة. وهكذا رأت إنكلترة بعد الفتح النورمندي ملكية مُطلقة تحوَّلت

إلى ملكية تمثيلية في القرن السابع عشر، وشرعت فرنسا بملكية عاجزة انتهت إلى ملكية مطلقة في القرن المذكور.

ثانيًا: يَعني تاريخُ الدستور الإنكليزي تاريخَ البرلمان، وعلى ما بين البرلمان الإنكليزي ومجالس فرنسا العامة القديمة مِن شبه في المصدر نشأت قوة البرلمان الإنكليزي منذ البداءة عن الأمر الآتي؛ وهو:

بينما كانت مجالس فرنسا العامة لا تمثِّل غير جزء من السكان — إذ كانت تتألَّف من الأمراء الإقطاعيِّين والإكليروس الذين كان الملك يَدعوهم، ومن نواب المدن الممتازة فقط — كان البرلمان الإنكليزيُّ يمثِّل الشعبَ الإنكليزيَّ جميعه مِن أول الأمر، والعلَّة هي أنَّ إنكلترة التابعة للملوك النورمنديِّين كانت مُنقسمةً إلى مُقاطَعات منتظمة محتوية على كل عنصر من عناصر السكان مشتملةً كل واحدة منها على نظام قضائيٍّ خاصٍّ وإدارة مُستقلة بعض الاستقلال، فعندما حُمِلَ الملوك على دعوة ممثِّلي المدن إلى جانب الأمراء الإقطاعيِّين والأساقفة دعوا بحكم الطبيعة ممثِّلي المقاطعات أيضًا.

ثالثًا: يضاف إلى ذَينك السببَين اللذَين يَخصَّان تاريخ السياسية أمر آخر يخصُّ العِرق، وهو أن الخُلق الإنكليزيَّ العنيد الرزين العملي، يجعل الإنكليزيَّ في أعماله الشخصية يتطلَّب حقَّه الشرعيَّ بثبات وإصرار، ويتَّصف بشعور حقوقيٍّ تامٍّ ويميل إلى احترام الحق الخالص والأشكال. وإنَّ مِن مُقتضيات الخُلق الفرنسوي تقليل قيمة القانون الوضعي في سبيل العدل الكماليِّ وإغفال الحدود المشروطة الضرورية، فبفضل تلك المواهب الطبيعية الإنكليزية أرادت الطبَقات العليا والوسطى في إنكلترة أن تكون حرةً في ظل القانون، فنالت غايتَها بعد أن جاهدَتْ قرونًا كثيرة وأتت بثورتين في القرن السابع عشر.

تلك ملاحظات عامة، فلنبحث الآن في كيفية تأليف الحكومة التمثيلية في إنكلترة، وفي طبيعة هذه الحكومة.

يسود إنكلترة مبدأ تقليديٌّ قائل: إنَّ البرلمان هو صاحب السلطة العليا، ويقصدون هنالك بكلمة «برلمان» اتفاق الملك ومجلس اللوردات ومجلس النواب، وهذا لم يكن منذ أول الأمر؛ فقد كانت السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية في قبضة الملك وحده، ولكنَّ هذه السلطة الملكية المُطلَقة — التي سادت أيام كانت الدولة ذات شكل إقطاعيٍّ — لم تلبَث أن خفَّت وطأتها؛ وذلك بفضل اجتماع أمراء إنكلترة الإقطاعيِّين الكثيرين بالمَلك في بعض

الأدوار الرسمية المهمَّة، فالمَلِك كان في أثنائها يُبدي رغباته ويَستشير أُولي الشأن من أولئك الأمراء، ومع خلوِّ هذه الاستشارة من الصبغة الشعبية كانت تُفيد في حلِّ بعض القضايا المهمَّة التي يقول العرف القديم بأنَّ أمر النظر فيها من وظائف الملك.

وقد استمرَّت الحال على هذا الوجه حتى القرن الثاني عشر؛ حيث فرضت العادة على الملك أن يعرض في أول الأمر كل نظام مهمٍّ على مجلس مؤلَّف من الأساقفة وأكابر الأُمراء الإقطاعيِّين، وعلى ما لهذا المجلس من صفة استشارية في الاشتراع نال في الوقت نفسه وظائف مهمَّة في القضاء؛ إذ أصبح قُضاة المحاكم العليا — التي صارت دائمةً في إنكلترة — وكلاءَ عنه خاضعين لسُلطانه.

ويظهر أن من الأسباب التي جعلت الملوك يَسلُكون هذا السبيل ما كانوا يلاقونه من المصاعب في مَنعِ تعدِّي الإكليروس على السلطة المدنية، فلكي يزيدوا أحكامهم قوةً كانوا يُشْرِكون فيها أصحاب الشأن من الأمراء الإقطاعيِّين، والأمر مهما يكن فإن ذلك صار مبدأً حقوقيًّا وطيدًا منذ عهد هنري الثاني، وقد عُبِّر عن المجالس المذكورة باسم «برلمان»، وكلما مرَّ زمن على هذا البرلمان كان يثبت أمره حتى صارت اجتماعاته دورية سنوية في القرن الثالث عشر — أي في عهد إدوارد الأول — ومن وظائفه ما هو قضائي؛ فقد كان محكمة عدلية للحكم في القضايا التي يعرضها عليه الملك، والأحكام التي تصدر عن المحاكم الأخرى، وفي أيام إدوارد الثالث صار من وظائفه أن يحاكم أعضاءه وكبار الموظفين، والبرلمان المذكور مجلس اشتراعيٌّ أيضًا؛ فقد كان الملك يَستشيره في أهمِّ القوانين من غير أن يكون مُكرَهًا على اتباع آرائه ونصائحه، وما ساد المبدأ القائل بأنَّ الملك لا يستطيع أن يُلغي من تلقاء نفسه قانونًا سنَّه البرلمانُ إلا في أواخر عهد إدوارد الثالث، وفضلًا عن هذا صار البرلمان يُدْعَى للمُوافقة على الضرائب التي يَحتاج إليها الملك، ولم تكن من الإتاوات الإقطاعية، تلك حال البرلمان في أول الأمر، وهي مصدر مجلس اللوردات الذي هو فرعٌ من فرعَي البرلمان في المستقبل، فلنبحث الآن في منشأ مجلس النواب.

نرى في إنكلترة نظير الأسباب التي أوجبت اشتراك ممثِّلي المدن في مجلس «الكورتس»[1] الإسباني والمجالس العامة الفرنسوية[2] ومجلس[3] الديات الجرماني، وكان في إنكلترة يُدْعَى — إلى جانب الإكليروس والأمراء الإقطاعيِّين — مُمثِّلو المقاطَعات فضلًا عن ممثِّلي المدن، وأول ما حدث أنه بمناسبة إحدى الضرائب دُعِيَ في سنة ١٢٥٤ إلى جانب الأساقفة والأمراء الإقطاعيِّين وجيهان من كل مقاطعة، وفي سنة ١٢٦١ وسنة ١٢٦٤ أضيف إلى هؤلاء الوجهاء مُمثِّلان عن كل مدينة ممتازة، وسيمون مونتفورت[4] هو الذي اقترح ذلك،

وقد عُدَّ لهذا السبب مُبدِع البرلمان الإنكليزي، على تلك السنَّة سِيرَ فيما بعد، ولا سيما في البرلمانات التي عُقِدَت في سنة ١٢٧٣ وسنة ١٢٧٥ وسنة ١٢٨٣، وعند الإنكليز أنَّ البرلمان النموذجي هو البرلمان الذي عُقِدَ سنة ١٢٩٥؛ أي في عهد إدوارد الأول؛ لاشتماله على ممثِّلي طبقات الأمة الثلاث؛ أي: ممثلي الإكليروس والأمراء الإقطاعيِّين والشعب.

أُرجِئُ البحثَ في الكيفية التي تلاشى بها تمثيلُ الإكليروس، والكيفية التي تألَّف بها من العناصر الباقية مجلسان، مُكتفيًا الآن ببيان الصورة التي نال بها هذان المجلسان السلطة الاشتراعية.

لم يُدْعَ مندوبو المقاطعات والمدن إلا ليُبدوا رأيهم في المسائل التي يطرحها الملك وقتما يريد، وليوافقوا على فرض الضرائب، وأما المسائل الأخرى فكان مندوبو الإكليروس والأمراء الإقطاعيون ينظرون فيها وحدهم، ولكنه حينما زادت أهمية المقاطَعات والمدن في الثلث الأول من القرن الرابع عشر مُنِحَت حقَّ الموافقة على القوانين أيضًا.

توطَّد حق الموافَقة على فرض الضرائب في أواخر القرن الثالث عشر؛ فقد ربَطه فقهاء الإنكليز بقانون إدوارد الأول الذي هو في الحقيقة كناية عن عريضة خاطبه البرلمان بها في سنة ١٢٩٧، وكل ما فعله إدوارد الأول هو اعتناؤه عند سَنِّ القوانين بالمبدأ المذكور الذي لم يُجادل بعدئذٍ أحد فيه، وقد مارس الأفراد حق تقديم العرائض للملك منذ أول الأمر، ولما صار البرلمان يجتمع في أدوار مُنتظمة أخذ الملك يَختار من أعضائه وكلاء ليُدقِّقوا في تلك العرائض، ثم لم يلبَث نُوَّاب الشعب أنفسهم أن صاروا يُقدِّمون عرائض للملك، وتقديم العرائض كان حقهم الوحيد بعد حقِّ الموافَقة على فرض الضرائب، وعن طريق العرائض كانوا يَقترحون أن تُسَنَّ قوانين جديدة حفظًا لأحد المقاصد، وقد كان يحفُّ ذلك أحد الخطرَين الآتيَين؛ وهما: إما أن يَرفض الملك وضع القانون المطلوب، وإما أن يُوافق على سَنِّه حسب صيغة لا تُطابق رغبة نواب الشعب تمامًا، فلكي يَحملوا الملك على الإذعان لهم كانوا يُحاولون أن يجعلوه يسنُّ القانون لقاء موافقتهم على الضريبة المفروضة.

وعندما كان نواب الشعب يقدِّمون للملك عريضة كانت تُسلَّم إلى اللوردات، وحينما كان هؤلاء يعترضون عليها كان الملك يتذرَّع بذلك ليُجيب عنها سلبًا. على هذه الصورة ظهر مبدأ تعاون المجلسَين في أمر الاشتراع كتعاونهما في الاقتراع للضرائب. نعم، كان يحقُّ للوردات أيضًا أن يقترحوا سَنَّ قانون حسب طريقة العريضة على أن يُرسلها الملك إلى ممثِّلي الشعب ليُبدوا رأيهم فيها، ولكنَّ ممثِّلي الشعب كانوا يُدمجون في قائمة

عرائضهم الخاصة تلك العرائض، وكان يُذْكَر في مقدمة المرسوم تعبير «عريضة نواب الشعب وموافقة اللوردات عليها».

كان الانتقال من هذه الأصول المعقَّدة المُبهَمة إلى طريقة تقسيم السلطة الاشتراعية بين الملك والمجلسَين تقسيمًا حقيقيًّا لا يتطلَّب سوى تغيير في الشكل، وهذا ما وقَع، فبدلًا من أن يُرتِّب نواب الشعب أو اللوردات اقتراحهم في قالب عريضة، وأن يطلبوا إلى التاج أن يَصوغه في قالب قانون؛ أخذوا يضعونه في شكل لائحة قانون ويَعرِضونه بعد أن يُجيزه المجلسان على الملك ليُوافق عليه، وللملك حينئذٍ أن يَرفضه أو يَمنحه صفة القانون بمُوافقته عليه، وقد تمَّت هذه الطريقة في عهد هنري السادس (١٤٢٢–١٤٦٢)، ومنذ ذلك الحين أصبح امتياز التاج في مادة الاشتراع كنايةً عن حق الاقتراح عندما يكون التاج هو مُقترِح القانون، وعن حق الرفض عندما يَقترحه المجلسان، وصار لا يُقال في مقدِّمة المرسوم: «عريضة نواب الشعب وموافقة اللوردات عليها»، بل أصبح يُكتب فيها: «إن القانون وُضِعَ بناءً على سلطة البرلمان.» ومِن هنا يظهر أن مبدأ الحرية ثبَت في إنكلترة، وأنَّ السلطة الاشتراعية انفصَلت عن السلطة التنفيذية، مع أنه لم يتمَّ ذلك بعد.

فسنُّ القوانين وحده هو الذي كان يتطلَّب اتِّباع الطريقة المذكورة آنفًا؛ أي موافقة المجلسين. وأما الملك فكان يستطيع — بعد استشارة مجلسه الخاص — أن يضع مناشير إلزامية، والفرق بين الأمرين هو أن القانون — وهو دائم — كان يسجَّل في سجل البرلمان وأن المنشور، وهو مؤقَّت كان يُذاع بصفة خِطاب، ومع أنه تقرَّر منذ القرن الثالث عشر أن القانون لا يُبطله غير قانون يتمُّ بعد استشارة البرلمان، كان يَسهل على الملك أن يغيِّر القانون بما يضعه من التدابير التنفيذية، وعلى ما أبداه الناس من توجُّع لهذه الحالة ظلَّت باقيةً حتى ثورة سنة ١٦٨٨.

وكان الملك يتمتَّع بسلطة يَقدر بها على جعل القانون غير نافذ من دون أن يُلْغَى، وهذه السلطة هي حقُّ المعافاة من تطبيق القانون في أحد الأحوال؛ فالحق المذكور كان عند الفقهاء المتقدِّمين من خصائص السيادة الطبيعية، وكان لا يعترض أحدٌ عليه في إنكلترة في القرن السادس عشر.

ثم كان الملك يستطيع أن يتخلَّص من سلطة البرلمان في مسألة الضرائب؛ إذ كان له دخل إرثي دائم وكانت التقاليد تجعل البرلمان يَقترع عند جلوس كلِّ ملك لضرائب غير مقرَّرة مهمة تبقى بقاءَ الملك، وكان المَلِك يجبي ضرائب عن طريقة تنظيم التجارة الخارجية أو عن طريق الغرامات المالية الكبيرة التي يُحكم بها على كل مَنْ يَخرق حُرمة

الأنظمة، أو عن طريق المطالبة بوسائل الدفاع عن البلاد؛ كالسفن الحربية والمعدات الأخرى.

ومع ما بذله ملوك أسرة تيودور من المساعي في توسيع نظرية السلطة المُطلَقة في مصلحتهم، عاشوا متفقين والمجلسَين اللذين تنزَّلا عن شيء مِن سُلطتهما الاشتراعية أيام هنري الثامن الذي نال منهما حقَّ وضْع مناشير لها ما للقانون من نفوذ وسلطان، ولكنَّ الأمر صار خلاف ذلك في عهد ملوك أسرة ستوارت. فلما أُشبع شارل الأول من مبدأ الملَكية الإلهية اصطدم والبرلمان الذي اضطرَّ إلى سوقه إلى المشنقة، وقد أوجب ذلك إعلان السيادة القومية التامة والجمهورية، وإلغاء مجلس اللوردات والملكية، إلا أن كروموِيل لم يلبث أن قال بإعادة مجلس اللوردات، وأن الملَكية لم تلبث أن قامت بعد وفاته.

وبعد أن عادت الملَكية استأنفَت أسرة ستوارت مزاعمها وأفعالها السابقة؛ فأدَّى ذلك إلى حدوث ثورة سنة ١٦٨٨؛ حيث أعلَن المجلسان فيها سقوط جيمس الثاني، والمُناداة بويليام أوف ورانج ملكًا مع نقض مزاعم الملكية المُطلقة، وجعل امتيازاتها في حال تكون بها تابعة للبرلمان، ذلك ما جاء في تصريح الحقوق الذي تمَّ في ١٣ فبراير سنة ١٦٨٨، والذي عرضه المَجلسان على ويليام أوف أورانج بعد أن أجازاه، وهذا التصريح لا يَعترف للملك بقدرة على وقْفِ القوانين وعلى المعافاة منها، كما أنه لا يقرُّ للتاج بفرض أية ضريبة أو إبقاء أي جيش دائم في البلاد أيام السلم من غير موافقة البرلمان، على أن سلطة الملك في وضع المناشير لم تُلْغَ في ذلك الحين، وإنما تقرَّر أن يَنحصِر أمرُها في تذكير أبناء الوطن باحترام القوانين من دون أن تُضيف إليها أو تحذف منها شيئًا.

وبهذا التحوُّل المديد لم تثبت دعائم الحرية البريطانية فقط، بل ظهر شكل الحكومة التمثيلية الحديثة، وإليك صفاتها البارزة.

أول ما نبدأ به هو أن مختلف السلطات التي تُمارس أمور السيادة اعتُبرت ممثِّلةً للأمة سائرةً باسمها، وقد اعتُرِفَ للبرلمان بأنه جامع لتلك السلطات منذ القرن السادس عشر.

ولا غبار على الصفة التمثيلية لَمجلس النواب المنتخَب، ومع ما في أمر مجلس اللوردات — الذين يظهر أن لكل واحد منهم حقًّا خاصًّا — من قلة وضوح عُدَّ ممثِّلًا للأمة أيضًا أو ممثِّلًا لإحدى طبقات الأمة الثلاث، وكذلك الملكية نفسها اعتُبِرَت مُمثِّلةً بعد أن صار الملك ينال سلطاته من الأمة ولا يقدر على مباشرتها قانونيًّا إلا في مصلحة الأمة.

أوضحت الحقوق الإنكليزية صفة الملكية التمثيلية باكرًا، وقام هذا الإيضاح على التفريق بين الملك وبين التاج، وعلى عزو خصائص السيادة إلى التاج ونسبة ممارستها إلى

الملك، وقد عُدَّ التاج — وهو شخص معنويٌّ — عنوان الملكية الدائمة، بغضِّ النظر عن الأمراء الذين يتولون أمره بالتعاقب، قال المستر غلادستون: «إنَّ تاج إنكلترة كناية عن شخصية معنوية تُحسن القيام بوظائفها، ولا شيءَ أصوبُ من التفريق بين الملك والتاج عند تطبيق الدستور الإنكليزي أو الحكم فيه، فالتاج كالأثير الذي يعدُّه علماء الطبيعة في الوقت الحاضر أمرًا مسلَّمًا به لتفسير المادة والقوة، وليست الحكومة في إنكلترة حكومةَ مُستبدٍّ مستأله، بل إن الملك فيها ينال وظائفه وامتيازاته من التاج الذي قد نُعبِّر عنه بإرادة الأمة أو ما شابه ذلك.»

ولكن إذ صارت فروع البرلمان الثلاثة سلطاتٍ مُمثِّلة للأمة، أصبَح تمثيلُ المَلِك ومجلس اللوردات أمرًا معنويًّا، ومجلس النواب وحده هو الذي يُمثِّل الأمة حقيقةً؛ وذلك لنَيلِه منها سلطاته بواسطة الانتخابات الدورية، وقد أوجبت العادة في إنكلترة وخارجها تسمية هذا التمثيل الخاصِّ الذي يتجلَّى في النواب بالحكومة التمثيلية، وإليكَ نظرية الحكومة المذكورة وقواعدها — وهي التي لا علم للقرون القديمة بها — حسب ما تقرَّرت عند الإنكليز في النصف الأول من القرن التاسع عشر:

أولًا: يَنال النوَّاب سُلطاتهم من الشعب بواسطة الانتخابات، والشعب لما اعتُبر غير قادِر على ممارسة تلك السلطات بنفسه أصبح من الصواب أن لا يقومَ مقامَ النواب ويسير بنفسه.

ثانيًا: إن النواب وإن كانوا يُنتخبون من المدن والمقاطعات يمثل كل واحد منهم الأمة جميعها، وهم بذلك يَستطيعون أن يتذاكروا في الأمور كلها — عامةً كانت أم محلية — ويَحكموا فيها.

ثالثًا: للنواب حرية تقدير تامَّة في مباشرة سلطاتهم، فليس لناخبيهم أن يَعزلوهم ويُحدِّدوا سلطاتهم بتعليمات يزودونهم إياها مقدمًا، ولا أن يُكرهوهم على السير حسب معنًى معيَّن، وليس النواب مندوبين عن الناخبين، بل هم — لوقت معيَّن ولمباشرة بعض خصائص السيادة — ممثِّلون شرعيون للأمة التي تُسلِّم إليهم حقها، ومن الواجب عليهم أن يَسيروا في سبيل المصلحة العامة كما توحيه إليهم ضمائرهم، ولكي يتمَّ لهم ذلك مُنِحوا حرية كاملة نصَّ عليها الدستور، على أن هذا المبدأ لم يكن قديمًا قِدَمَ انتخابات نواب المقاطعات والمدن، فقد كانت هذه الانتخابات تقوم على النيابة الجازمة المقيَّدة وليس في ذلك ما يناقض الصواب، فالمقاطعات والمدن كانت جمهوريات صغيرة تنيب مفوضين عنها في مجلس إقطاعي على وجه التقريب.

وهكذا كانت وكالة نوَّاب المدن والمقاطعات تُقيَّد بقيود خطية لا يستطيعون أن يجاوزوها، وكانوا بعد دورة انعقاد البرلمان يُقدِّمون حسابًا عن أعمالهم لناخبيهم، ومتى زالت هذه العادة؟ وكيف زالت؟ لم يُشِرْ علماء الإنكليز إلى ذلك، ولكننا نرى أن الأمر حدَث وقتما نال المَجلسان سلطة اشتراعية تامَّة لا يوفَّق بينها وبين المبدأ القديم، وقد لاحظ بلاكستون قبلًا أمر استقلال النائب التام فَعَزَاه إلى تمثيل النائب للمملكة جميعها لا لناخبيه وحدهم. والأمر المذكور من الأمور التي أسهب فيها علماء الإنكليز في النصف الأول من القرن التاسع عشر؛ فقد فرَّقوا بين الوكيل البسيط وممثِّل الشعب في مجلس النواب، ولكي يُثبتوا ذلك استشهدوا بما وقع في سنة ١٧١٦ عندما اقتُرِعَ للقانون السبعي، وإليك البيان: كانت مدة النيابة ثلاث سنوات حسب قانون سنة ١٦٩٤، وكان لا يمكن تأجيل انتخابات مجلس النواب الجديدة إلى ما بعد سنة ١٧٠٧، ولما كان الملك والوزراء إذ ذاك يَعتقدون أن دعوة الناخبين — وأكثرهم من اليعاقبة — إلى الانتخابات سيُقلق راحة البلاد؛ جعلوا البرلمان يقترع لقانون تُصبح به مدة النيابة في مجلس النواب سبع سنوات، على أن يطبَّق هذا القانون على نواب ذلك الوقت أيضًا، وقد جلس هؤلاء على مقاعد النيابة أربع سنوات أخرى، قال المستر ديسي: «بهذا يَثبت أن البرلمان ليس وكيلًا عن الناخبين.» ولو كان وكيلًا عنهم ما استطاع أن يُطيل مدة وكالته من تلقاء نفسه.

ومن ثَمَّ أخذ علماء الإنكليز يَعتبرون المبدأ القائل بعدم الوكالة الجازمة المقيِّدة من الشروط الجوهرية للحكومة التمثيلية. أجل، يتطلَّب سير النظام التمثيلي بانتظام مُراعاة النواب لرأي البلاد العام واقتفاء أثَرِه، ولكي يتمَّ ذلك يجب أن يبدي المرشَّح للناخبين رأيه في المسائل المهمة التي تشغل الأذهان، والتي قد تُعْرَض على البرلمان، ثم إنَّ الشرف يقضي على النائب الذي تمَّ انتخابه بأن لا يقترع لما يخالف ما أعلنه أيام ترشيحه نفسه، ما لم تكن هنالك أسباب حرجة، ولكنه لا يجوز تقييد الناخبين للنائب بأنواع التعليمات وتحديديهم لسلطته، كما أنه لا يجوز له أن يتعهَّد لهم بمواثيق قاطعة. وقد أثيرت هذه المبادئ أيام انتخابات مجلس النواب الذي حُلَّ في شهر سبتمبر سنة ١٩٠٠؛ فقد برَّرت الوزارة — وهي قابضة على زمام أكثرية مَجلِس النوَّاب العظيمة — ذلك الحلَّ بأن قالت: إنها تحتاج إلى موافَقة صريحة قاطعة من الشعب على تنظيم جمهوريات أفريقية الجنوبية التي ضُمَّت إلى إنكلترة، وعلى تجديد نظام الجيش، فاحتجَّ المُعارِضون عليها بأن صرَّحوا بأن المبادئ لا توجب أخذ الحكومة والبرلمان وكالةً خاصَّةً لمثل ذلك.

والأشكال المَرِنة التي تُعرض بها المسائل الكُبرى على الناخبين في إنكلترة ليحلُّوها حلًّا مضمرًا بعيدة من نظام الوكالات الجازمة المقيِّدة، ونظام الاستفتاء العام بعض البعد، ومتى تمَّ الانتخاب على وجه معيَّن وجَب على الكلِّ احترام مناحيه، وزال احتمال مُقاوَمة مجلس اللوردات لها.

رابعًا: يجب انتخاب النواب في أوقات معيَّنة، فبهذه الواسطة وحدها يكون النظام تمثيليًّا حقًّا؛ إذ بها تتجدَّد الانتخابات في الغالب، ويُراقِب الشعب النواب الذين أودعهم سلطته لزمن محدود مراقبةً لا يَجرؤ معها النائب الذي خدع ناخبيه على ترشيح نفسه ثانيةً؛ وذلك خشيةَ السقوط.

خامسًا: قام النظام التمثيلي الإنكليزي في غضون التاريخ على قاعدة تمثيل الهيئات؛ كالمُقاطَعات والمدن، لا على قاعدة تمثيل الشعب المباشر الذي يَفرض انتخاب النواب بنسبة عدد سكان المديريات، وقد أصبحَتِ القاعدة المذكورة المشتقَّة من نشوء البرلمان التاريخي مبدأً لم يلبَثْ أن عُدَّ طيبًا بنفسِه لمنعه ناموس العدد من الاستيلاء على الدولة. ذلك ما أوضحه ببت[5] في سنة ١٧٩٣ عندما قابل بين البرلمان الإنكليزي ومجلس العهد الفرنسوي، وقد قال اللورد بروغام[6] في كتابه المسمَّى «قواعد الحكومة التمثيلية»: «إنَّ اتخاذ السكان وحدهم أساسًا لعدد النواب لا يخلو من خطر، فيجب رفض كل نظام من شأنه منْح كل مدينة كبيرة حق انتخاب عدد من الممثلين بنسبة سكانها.»

لم يَسهُل قبول المبدأ المذكور على الأمم الأخرى التي اقتبست نظام الحكومة التمثيلية من الإنكليز بعد أن أعلنت سيادة الشعب بصراحة، وقد أوشك في إنكلترة نفسها أن يغيب، فمع أن قانون ٢٥ يونيو سنة ١٨٨٥ استند في الظاهر إلى قاعدة التمثيل حسب المقاطعات والمدن وقرر تمثيلًا خاصًّا للجامعات: «أكسفورد وكمبردج ودبلن ولندن وغلاسكو وأبردين وأدنبرغ وسن أندروز»،[7] أدخل في الحقيقة إلى المقاطعات والمدن قاعدةَ التمثيل بنسبة عدد السكان؛ إذ قسَّم البلاد إلى دوائر انتخابية يقطن كل واحدة منها نحو ٥٤٠٠٠ شخص على أن تَنتخب نائبًا عنها، وقد حَرم كلَّ مدينة يسكنها أقل من ١٥٠٠٠ شخص ممثلًا خاصًّا، كما أنه ثبَّت لكل مدينة يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠٠٠ و١٦٥٠٠٠ نائبين، وقال بأن يَكون لكل واحدة من الجامعات: أكسفورد وكمبردج ودبلن نائبان.

لم يَستطع قانون ١٨٨٥ أن يحلَّ تلك المسألة حلًّا نهائيًّا، وقد أخذت فكرة تعديل الدوائر الانتخابية تسود مجلس النواب منذ ذلك التاريخ، حتى إنَّ أحد الخطباء بيَّن في

سنة ١٨٩٨ أن عدد الناخبين في بعض الدوائر الانتخابية ١٩٩٤ (وهو العدد الأصغر)، وفي بعضها ٢٤٩١١ (وهو الحد الأعظم). وفي سنة ١٩٠٥ قرَّرت الحكومة أن تُساير الرأي العام، فعرض رئيسها المستر بلفور على المَجلس لائحةً في الموضوع المذكور، وقد حبطت هذه اللائحة، فوضعت وزارة الأحرار التي عقبت تلك الوزارة لائحةً في الانتخاب الجمعيِّ الذي أقرَّه مجلس النواب ورفضه مجلس اللوردات.

غير أنَّ نمو المبادئ الديموقراطية في أثناء الحرب الكبرى أدَّى إلى تحقيق ذلك الإصلاح؛ فبعد أن تركَت الحكومة أمر اقتراحه للبرلمان ألَّف رئيس مجلس النواب لجنةً لم يُشرك فيها أحدًا من أعضاء الوزارة، وكان عدد أعضائها اثنين وثلاثين، منهم خمسة من مجلس اللوردات، وسبعة وعشرون من مجلس النواب، وقد رُوعيَ في تأليفها نسبة الأحزاب في البرلمان.

استطاعت هذه اللجنة أن تقرِّر نصائح مقبولة عند الأحزاب جميعها، وفي ٢٣ مارس سنة ١٩١٧ طلب مجلس النواب إلى الحكومة أن تُنظِّم مشروع قانون حسب تلك النصائح، وقد عرضت الحكومة المشروع المطلوب عليه في ١٥ مايو من السنة المذكورة فاقتُرِعَ له في ٦ فبراير سنة ١٩١٨، وبجانب منح هذا القانون لمليونَي رجل وستة ملايين امرأة حق الانتخاب نَذكُر وضعه مبادئ عامة واحدة للانتخابات في إنكلترة وتعديله الدوائر الانتخابية، ومما قرَّره أن تَحتوي كل دائرة انتخابية على عدد واحد مِن السكان — أي سبعين ألف رجل — ولكنَّه مع ذلك راعى تقاليد البلاد فحافظ على تقسيم المدن والمقاطَعات التي لها ممثِّلون، وحافظ على تمثيل الجامعات وعلى الدوائر الانتخابية السابقة، وإنما جعل الدائرة الانتخابية التي لا يَقطنها سبعون ألف شخص تنضمُّ إلى دائرة أخرى حتى تَشترِك في انتخاب النائب.

وعلى أثر سنِّ قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ ألَّفت الحكومة لجنة برآسة رئيس مجلس النواب لتنظِّم قائمةً للدوائر الانتخابية، وقد وافَق البرلمان عليها في شهر أكتوبر سنة ١٩١٨، ومما جاء فيها أن يكون لإنكلترة واسكتلندا وبلاد الغال «ويلس» نائبٌ عن كل سبعين ألفًا من سكانها، وأن لا يكون للمدينة أو المقاطَعة التي يقلُّ سكانها عن خمسين ألفًا نائب، وأن يكون لها نائب واحد عن كل سبعين ألفًا من سكانها بالغًا ما بلغوا.

وهكذا نرى قانون سنة ١٩١٨ يُقرِّر مبدئيًّا نظام تمثيل السكان المباشر من غير أن يَقضي تمامًا على نظام تمثيل الهيئات ذات الشخصية الخاصة.

تبيَّن ما تقدم أن الحكومة التمثيلية التي استنبط الإنكليز مبادئها ظلَّت سالمة في النِّصف الأول من القرن التاسع عشر، ولكنها مع استمرارها على عملها في أواخر القرن

التاسع عشر وأوائل القرن العشرين طرأ على موازنتها ومبادئها الخاصة ضعف، فقد بُذلتْ جهودٌ عظيمة لإدخال عناصر مُتباينة إليها ومنها الوكالة الجازمة المقيِّدة والاستفتاء العام، وهذه العناصر الجديدة هي في الحقيقة مُستعارة من نظام حكومة الشعب المُباشرة، ويودُّ الذين يُصرِّحون بها أن يُبدِّلوا طبيعة الحكومة التمثيلية ويجعلوا النواب المُمثِّلين كنايةً عن وكلاء.

وسرعان ما تسرَّبت تلك الأفكار في إنكلترة، فاسمع ماذا يقول سيدني لو في كتاب مُهمٍّ ألَّفه حديثًا: «إنَّ مِن روح النظام البرلماني الذي تطوَّر في إنكلترة منذ بضع سنين أن لا يَنقلِب الاقتراع إلى خلاف المقصد، فعضو البرلمان يُنْتَخَب ليَقترع لوزارة معلومة أو عليها، وهو بذلك يقوم بالوكالة التي أخذها مِن ناخبيه أو من قسم الناخبين الذي يُدير الشئون المحلية.» إلى أن قال: «إذًا فالناخبون يُعيِّنون رئيس الحزب بتسليمهم سلطتهم إليه لأجَلٍ معلوم، ويتمُّ ذلك حسب طريقة الانتخاب على درجتين — أي الطريقة التي يُنتخَب بها رئيس جمهورية الولايات المتحدة — فمع أنه يحقُّ نظريًّا للناخبين في أميركا أن يَنتخبوا الشخص الذي يروقهم رئيسًا تراهم يَنتخِبون بالحقيقة الرجل الذي أشير إليه في اجتماعات الحزب الكُبرى، وكذلك عضو البرلمان في إنكلترة يدخل مجلس النواب، وقد عاهَد ناخبيه على أن يقترع للرؤساء الذين استحبَّهم حزبه في جميع الأحوال، والفرق بين الوجهين هو أنَّ وظيفة ناخبي رئيس جمهورية الولايات المتحدة تتمُّ بعد انتخاب هذا الرئيس، وأنَّ المقترعين للوزارة يواظبون على وظائفهم حتى يَحين وقت انتخاب رئيس جديد لها.» وبيَّن المؤلف المشار إليه في مكان آخر تفوُّق أحد الأحزاب في مجلس النواب وسلطان الناخبين في الانتخابات العامة، فرأى أن هذين الحادثين يُعادلان الحكومة المباشرة، وإليك ما يقول: «لنفرض أن المستر غلادستون وزملاءه انتُخِبوا مباشرةً من قِبَلِ الناخبين بدلًا من انتخابهم من قِبَلِ مجلس النواب، حسب طريقة الانتخاب على درجتين، فعِوَضًا من إرسال وكلاء إلى لندن كي يُعضِّدوه حتى يبدوَ له أن يَستعفي أو يحلَّ مجلس النوَّاب، يستطيع الناخبون المحافِظون والأحرار أن يَقترعوا مرةً واحدةً له ولزملائه الذين يودُّ أن يعاونوه على إدارة البلاد، وقد سأل بعضهم عن الفَرق بين الأمرَين من حيث النتيجة، فنُجيبه عن سؤاله بأنه إذا اعتبرنا الخُطب البليغة في مجلس النواب عاجزةً عن تحويل بضعة أصوات إلى أحد المعاني ثبَت لدينا قلة قيمة المذاكرات، وأن مجلس النواب كنايةً عن آلة للمُناقشة في السياسة ولوائح الوزراء.»

هوامش

(1) Cortès.

(2) Etats généraux.

(3) Diète.

(4) Montfort.

(5) Pitt.

(6) Lord Brougham.

(7) Saint–Andrews.

الفصل الثالث

نظام المجلسَين الاشتراعيين

نشوء نظام المجلسين في إنكلترة – لوائح تجديد مجلس اللوردات – تقرير بريس في سنة ١٩١٨ – ذيوع نظام المجلسين: المجالس الأريستوقراطية – المجالس الاتحادية – فائدة المجلسين في كل دولة ولو كانت ديمقراطية ومركزية – نظام المجلس الواحد: دستور سنة ١٧٩١ ودستور سنة ١٨٤٨ الفرنسويان – اختلاف المجلسين من حيث التركيب والوظائف.

تقسيم الهيئة الاشتراعية إلى مجلسين أمرٌ ساد الأمم التي تمارس الحكومة التمثيلية في القرن العشرين، وسنرى قلة الدساتير التي قالت بالمجلس الواحد، وأن وجوب ذلك التقسيم هو المبدأ الذي تستند إليه الحقوق الدستورية في الوقت الحاضر على وجه التقريب، ثم إنَّ الأمم التي اتخذت نظام المجلسين اقتبسته من إنكلترة رأسًا أو بالواسطة، ولم يكن نظام المجلسين في إنكلترة وليد العلم ولا نتيجة ترتيب محكم، بل نشأ عن نشوء تاريخي غير محسوس، ذلك ما عرفه عنه رجال القرن الثامن عشر، وبذا نفسِّر إعراض الروح الفرنسوية عنه في تلك الأزمنة.

فلننظر كيف نشأ نظام المجلسين في إنكلترة، ولماذا انتشر في الخارج؟

عندما دُعِيَ البرلمان النموذجي في سنة ١٢٩٥ كان يُشابه في تركيبه مجالس فرنسا العامة التي دُعيت في القرن الرابع عشر، وذلك بعد أن تَستثنيَ منه تمثيل المقاطعات. فبجانب الأمراء الإقطاعيين والأساقفة الذين دُعوا إليه شخصيًّا، وبجانب النواب الذين انتخبتْهم المدن والمقاطعات، تمثَّل الإكليروس فيه كجمعية خاصة بواسطة رؤساء الكاتدرائيات، ومن المحتمل أنه تألَّف من هؤلاء جميعهم مجلس واحد، وإلى هذا المعنى ذهب كثير من

علماء إنكلترة، ومن الجائز أنه تألَّف منهم أربعة مجالس، والواقع يدلُّ على أن ذلك كان يحدث في بعض الأحيان، وإنما الشيء الذي يستبعده الظاهر هو انتهاؤهم إلى مجلسين، وقد وقع ذلك فعلًا، وإليك البيان:

فمِن جهةٍ عدَلَ رجال الإكليروس في القرن الرابع عشر عن أن يتمثَّلوا في البرلمان كجمعية خاصة، على أن يستمرَّ الأساقفة على تبوُّء مقاعدهم فيه كمدعوِّين شخصيًّا، والسبب هو أنه لما كان المقصد الحقيقي من عقد البرلمان فرْض الضرائب التي يحتاج إليها الملك، كان رجال الإكليروس يرجِّحون أن يُقرِّروا ما يخصُّهم منها في مجالس منفصلة تُسمَّى المَحافل فنالوا ما يتمنَّون، وقد حافظوا على هذا الامتياز حتى سنة ١٦٦٤؛ حيث اتَّفق رئيس الأساقفة والوزارة على أن يخضع رجال الإكليروس لنظام الضرائب التي يدفعها أبناء البلاد.

ومن جهة أخرى تجمَّعت العناصر التي بقيت بعد حذف الإكليروس في كتلتَين مختلفتَين؛ الأولى هي الأمراء الإقطاعيون والأساقفة، والثانية هي نواب المقاطَعات والمدن، والتجانس بين أجزاء كل من الطرفين هو الذي أوجب ذلك التكتُّل.

وأول انفصال جليٍّ في مذكرات الفريقَين حدَث في سنة ١٣٣٢، وإن تكن قد أخذت تقع في مكان واحد، وفي سنة ١٣٤١ أصبح لكلٍّ من المجلسَين طابع خاص، وفي سنة ١٣٥١ اتخذ مجلس النواب لنفسه مكانَ اجتماع خاصٍّ، وفي سنة ١٣٧٧ صار لِمجلس النواب رئيس مُنتخَب من قِبَله.

ولما انقسَم البرلمان إلى مجلسَين تَقرَّر مبدأ مساواتهما والمبدأ القائل بأن أكثرية كل منهما ضرورية لإلزام البرلمان جميعه، وقد بيَّنَّا سابقًا كيف تمَّ ذلك لسنِّ القوانين، ومثله وقع لفرض الضرائب، ثم إنَّ كل فريق كان يفرض ضرائبه على انفراد وحسب نسبٍ مختلفة، ولكنه لما تألَّف المَجلسان في غضون القرن الرابع عشر عدلا عن فرض ضرائبهما انفرادًا، ورأيا أن يَرسُما خطة لفرض ضرائب واحدة على جميع الطبقات.

ومع أنَّ التاج كان يَعرض الضرائب على اللوردات أولًا، أصبحت الضرائب منذ أواخر عهد ريشارد الثاني (سنة ١٣٩٥) تُعيَّن من قِبَل مجلس النواب على أن يوافق عليها اللوردات، وفي سنة ١٤٠٧ تقرَّر أن يسمع الملك من فم رئيس مجلس النواب قرار المجلسَين في شأن الضرائب، وفي ذلك اعتراف بأن وضْع الضرائب من حقوق مجلس النواب.

ثمَّ إنَّ تكوين مجلسَي البرلمان أدى إلى نتيجة أخرى؛ وهي أنَّ انفصال مجلس اللوردات عن مجلس الملك وجَعْله كمجلس النواب جزءاً من البرلمان أوجَبا أن لا يأتي بشيء إلا إذا

كان البرلمان جميعه في حالة السير والعمل؛ ولذا كان حلُّ مجلس النواب أو عطلته يشلُّ مجلس اللوردات حتى يجدَّد انتخاب ذلك المجلس أو يَستأنف عمله، وهكذا نشأ المبدأ القائل بأن أحد المجلسَين لا يقدر على الانعقاد ما دام الآخر غير مُنعقِد.

ذلك ما نراه في نشوء نظام المجلسَين في إنكلترة، فلنوضِّح الآن كيف ثبت مع الوقت تركيب مجلس اللوردات.

كان مجلس اللوردات في البداءة مؤلَّفًا من الأمراء الإقطاعيِّين، ولكنه طرأ عليه في عهد إدوارد الأول (١٢٧٢–١٣٠٧) شيء من التغيير؛ إذ قلَّل هذا الملك عدد الأمراء الإقطاعيين الذين كانوا يُدْعون إليه، ومنذ ذلك الحين أصبح حق الاشتراك في المجلس المذكور منوطًا بإرادة الملك لا بالإقطاعات، ثم أوجب العُرف الشرعيُّ في القرن الرابع عشر أن يُصبح من حقِّ كل شخص يُدْعَى مرة واحدة إلى البرلمان ويُجيب الدعوة أن يُدْعَى في كل مرة، وأن يَنتقل حقُّه هذا إلى وارثه البِكْر فالبِكْر إلى أن تَنقرض ذريته، وبين هذه المرحلة والمرحلة التي يُنعِم بها الملك في عهدٍ صريحٍ قاطع لورديات إرثية لم يبقَ سوى خطوة واحدة وقد قُطِعَت سريعًا.

على تلك الصورة تألَّف مجلس اللوردات في إنكلترة، ثم تعقَّد هذا التأليف بعد ضمِّ اسكتلندا وأيرلندا إليها، فقد كان لهما مجلس لوردات أيضًا، وقد بقيا على رغم ضمِّ البلادين إليها، إلا أنه لم يُسْمَح لغير عدد يَنتخِبانه بأن يَشترك في البرلمان البريطاني، وهذا العدد كنايةً عن ستة عشر لوردًا اسكتلنديًّا يُجدَّد انتخابهم في كل دورة انتخابية، وثمانية وعشرين لوردًا أيرلنديًّا يُنتخَبون مدى حياتهم.

وكان مجلس اللوردات يَحتوي أيضًا على أكابر رجال الدين، ونَعني بأولئك الرجال أساقفة المَملكة ورهبانها، ومع أنَّ عدد الأساقفة قلَّ منذ عهد إدوارد الثالث ظلوا من الكثرة بحيث يتألَّف منهم ومن الرهبان أكثرية مجلس اللوردات، ولكنه لما أُلْغِيَت الأديار في عهد هنري الثامن وغاب الرهبان عن البرلمان، ضَعُف نفوذ رجال الدين لقلَّة عددِهم، وفي سنة ١٦٤٠ — أي في عهد شارل الأول — أُخْرِجوا منه ثم أعيدوا إليه في سنة ١٦٦١، وقد بقيَ أساقفة الإنكليكان جميعهم معدودين أعضاءً في مجلس اللوردات حتى سنة ١٨٤٧؛ حيث أقيمت أسقفية مانجستر فتقرَّر حينئذٍ أن لا يزيد عدد الأساقفة في البرلمان على ما هو عليه، وإن زاد عدد الأسقفيات. ولما أُنشئت أسقفية سنت[1] البنز في سنة ١٨٧٥، وأسقفية تريورو[2] في سنة ١٨٧٦، وأسقفية ليفربول، وأسقفية نيوكاستل،[3] وأسقفية ساوثويل،[4] وأسقفية ويكفيلد[5] في سنة ١٨٧٨؛ لم يطرأ على القرار المذكور تعديل، وهكذا

نرى للإنكليكان سبع أسقفيات لا تشترك في مجلس اللوردات، ولكل من رئيس أساقفة كنتربري[6] ورئيس أساقفة يورك،[7] ولكل من أساقفة لندن ودرهام[8] وونيشستر[9] كرسيًّا في مجلس اللوردات، وأما بقية الأساقفة فمتى خلا كرسيٌّ أحدهم أُعْطِيَ لأقدم الأساقفة وظيفةٌ مِن غير أن يفرَّق بين الأسقفيات.

وقد اكتسب مجلس اللوردات — مع الزمن — صفة محكمة استئنافية عليا لتَنظر في أحكام المحاكم الإنكليزية العليا، غير أنَّ هذه الصفة كادت تزول في الوقت الحاضر؛ إذ ألغاها قانون سنة ١٨٧٣، ولكن تنفيذه أُجِّلَ إلى سنة ١٨٧٤، ثم إلى اليوم الأول من شهر نوفمبر سنة ١٨٧٦، وقبل حلول ذلك اليوم سُنَّ قانون آخر قرَّر بقاء الصفة المذكورة مع شيء من التعديل، وإذا بقيَتْ تلك الوظائف القضائية فلأنها لا تعود إلى مجلس اللوردات جميعه إلا في الظاهر فقط، فمِن الطبيعي أن لا يكون مجلس اشتراعيٌّ كثير العدد أهلًا للقيام بأمور القضاء المدني أو الجنائي، ومِن أجْل هذا نصَّ قانون سنة ١٨٧٦ على أنَّ المذاكرة في الاستئناف وبتَّه لا تُمكِن في مجلس اللوردات إلا في حضرة ثلاثة من الرجال الذين يَحملون لقب لورد الاستئناف على الأقل؛ وهم: قاضي القضاة الحالي واللوردات الذين نالوا منصبه في الماضي، واللوردات الذين كانوا — أو لا يَزالون قضاة — في لجنة المَجلس الخاص القضائية، والذين هم قضاة في المحاكم العليا ومستشارو الاستئناف، ويعني هذا أن الاستئناف القضائي لدى مَجلس اللوردات انتقل بالحقيقة إلى لوردات الاستئناف. نعم، يُعَد حقوقيًّا أن مجلس اللوردات جميعه هو الذي يباشر تلك الوظيفة، ولكنه لا يُستحبُّ أن يشترك الأعضاء الذين ليسوا من لوردات الاستئناف في بتِّ القضايا، ثم إنَّ قانون سنة ١٨٧٦ يسمح للوردات الاستئناف بأن يقوموا بوظائفهم في أثناء العطلة البرلمانية، حتى في أيام انحلال مجلس النواب إذا أذن التاج لهم في ذلك.

وقانون سنة ١٨٧٦ بنصِّه على «لوردات الاستئناف» لم يفعل سوى تنظيمه عادة قديمة؛ إذ كان من العُرْف السابق أن لا يُباشِر أمور القضاء غيرُ ذوي الاطلاع القانوني من اللوردات، حتى إنَّ بقية اللوردات صاروا منذ سنة ١٨٤٥ يَعدُّون عدم التدخُّل في القضاء واجبًا أدبيًّا، ومما جاء في القانون المذكور أنَّ التاج يستطيع أن يعيِّن أربعة لوردات استئناف ليَخدموا في مجلس اللوردات، على أن يكون مرتَّب الواحد منهم ستة آلاف جنيه في السنة، وكان يُدْعَى هؤلاء إلى البرلمان كأعضاء في مجلس اللوردات على أن يَبقوا فيه ما داموا لوردات استئناف، وكان يمكن عزلهم بناءً على عريضة يقدِّمها المجلسان، وبقيَ

ذلك إلى أن سُنَّ قانون سنة ١٨٨٧ حيث مُنِحوا حق البقاء في البرلمان مدى الحياة وإن استعفوا من لوردية الاستئناف.

لا يَزال مجلس اللوردات قائمًا على الأسس القديمة، محافظًا على تألُّفه التقليدي، وهو — إذا استثنينا ما فيه من اللوردات الروحانيِّين ولوردات اسكتلندا وأيرلندا ولوردات الاستئناف — كنايةً عن مجلس أريستوقراطي إرثي، وهنالك تبايُن حقيقي بين مجلس اللوردات والجو السياسي الذي حدث في إنكلترة في النصف الأخير من القرن التاسع عشر وفي القرن العشرين، فعلى رغم زيادة الديموقراطية في إنكلترة وتسرُّبها في أنظمتها واستيلائها على مجلس نوابها ظلَّ مجلس اللوردات أريستوقراطيًّا إرثيًّا، وقد زادت هذه الروح فيه بتقريره أنَّ الملك لا يَستطيع إحداث لوردات عُمْرِيين ما عدا لوردات الاستئناف، وأمرٌ مثل هذا مؤدٍّ بحكم الضرورة إلى البحث في إزالة التباين المذكور أو تخفيفه بإصلاح مجلس اللوردات، وقد بدت الخُطط الموصلة إلى هذا الغرض باكرًا، إذ وُضِعَ أولها في سنة ١٧١٩ ومنذ هذا التاريخ حتى سنة ١٨٩٣ كانت الخطط التي رُسِمَت في الموضوع ذات صبغة سلمية، ومنها ما عرضه اللورد سالسبري في سنة ١٨٨٢ وسنة ١٨٨٣ واللورد كنري[10] في سنة ١٨٨٨.

وأول ما أضرم النفوس رفْض مجلس اللوردات في سنة ١٨٩٣ للائحة الحكم الذاتي الأيرلندي التي عرضها عليه المستر غلادستون؛ فقد نعَت الأحرار آنئذٍ مجلس اللوردات بأنه غير تمثيليٍّ، وقالوا بإصلاحه أو بخضوعه.

على أنَّ ذلك التصادم أدَّى إلى عرض لوائح جديدة على مجلس اللوردات؛ لتكون وسائل دفاع إزاء الحملة التي كان الغرض منها حرمان اللوردات جزءًا مهمًّا من حقوقهم وامتيازاتهم، وقد ظُنَّ أنه بإعادة النظر في تأليف ذلك المجلس — أي بتخفيف شأن المبدأ الإرثي السائد له وإدماج عناصر انتخابية فيه — تُصبح تلك الحقوق والامتيازات مشروعة من جديد، وتظل باقية، وأول لائحة وُضِعَت كانت من فعل اللورد نيوطن،[11] وقد رُفِضَت بعد المذاكرة فيها سنة ١٩٠٧، ثم اقترح اللورد كودور[12] انتخاب لجنة «للبحث في الاقتراحات التي قيلت من وقتٍ إلى آخر لزيادة نفوذ مجلس اللوردات في أمر الاشتراع.» وقد انتُخِبَت هذه اللجنة فعلًا، وباشرت عملها برآسة اللورد روزبري،[13] فوضعت تقريرها المهمَّ في ٢ ديسمبر سنة ١٩٠٨، ولكن مجلس اللوردات لم يُناقش فيه، وقد صرَّح اللورد روزبري بعد مدةٍ بأنَّ عدم المناقشة فيه نشأ عن كون الحكومة لم تُرِدْ أن تضمَّ صوتها إليه.

والأفكار التي دارت آنئذٍ حول إصلاح مجلس اللوردات تُلَخَّص في مبدأين، وهما:

أولًا: وجوب التفريق بين اللوردية وعضوية مجلس اللوردات، وعدم تضمُّن الأولى للثانية بحكم الضرورة، وتقرير حقِّ الاشتراك في مجلس اللوردات لعدد محدود من اللوردات، وبذا يَضعُف المبدأ الإرثي في مجلس اللوردات، ويقلُّ أعضاؤه الذين زادوا كثيرًا.

ثانيًا: إدخال عناصر من الخارج إلى مجلس اللوردات في أدوار معيَّنة، وبذا تتجلَّى رغائب الرأي العام ومناحيه فيه.

ولما اشتدَّ العراك بين المجلسين عند رفض مجلس اللوردات الاقتراع للميزانية، اقترح اللورد روزبري — في ٢٢ مايو سنة ١٩١٠ — على مجلس اللوردات أن يتقوَّى بتفريقِهِ بين اللورد وعضو مجلس اللوردات، وعلى رغم المعارَضة الشديدة التي لقيَها اقتراحه وافقَتْ أكثرية مجلس اللوردات عليه، ومنها زعيم المُحافظين في مجلس اللوردات — اللورد لانسدون[14] — الذي أعرب عن خوفه من بعض جهاته، وعلى أثر ذلك عَقَدَ رؤساء حزبَي الأحرار والمُحافظين مؤتمرًا لحلِّ الخلاف، وحينما أصاب الفشل هذا المؤتمر في شهر نوفمبر سنة ١٩١٠ استأنف اللورد روزبري اقتراحاته القائلة «بأن يتألَّف مجلس اللوردات من لوردات البرلمان، على أن يُنْتَخب هؤلاء من قِبَل الذين نالوا اللورديات بالإرث، وأن يعيَّنوا من قِبَلِ التاج، وأن تكون مُدَدُ عضوياتهم واحدةً، ويُستثنى من ذلك الموظَّفون الذين يتبوَّءون مقاعدهم في البرلمان ما داموا قابضين على زمام وظائفهم.» فوافق مجلس اللوردات عليها.

وقع ذلك في ١٧ نوفمبر سنة ١٩١٠ — أي قُبيل حلِّ مجلس النواب — وقد ظنَّ حزب المحافظين عندما عرض نفسه على الناخبين أنه اكتسب بذلك قوة كبيرة، ومما قاله اللورد روزبري في خطبة انتخابية طويلة ألقاها أنه كان قضى على مجلس اللوردات، وأنَّ الأحرار وحدهم هم الذين حاولوا إطالة بقائه، ولكنَّه لما عاد حزب الأحرار إلى المَجلس المذكور بأكثرية تُماثل الأكثرية السابقة واستأنف مشروعه البرلماني عارَضه حزب المحافظين فيه، وفي ٨ مايو سنة ١٩١١ وضع اللورد لانسدون لائحةً في إصلاح مجلس اللوردات فاستوقفت الأنظار؛ إذ بموجبها يكون هذا المجلس مؤلَّفًا من ثلاث مائة وعشرين عضوًا، منقسمين إلى ثلاث طبقات، وتكون مدة العضوية فيه اثنتي عشرة سنة، على أن يتجدَّد انتخاب ربع الأعضاء في كل ثلاث سنوات:

فالطبقة الأولى تحتوي على مائة لورد وراثي مُنتخَبين من قِبَل اللوردات الوارثيين جميعهم حسب طريقة التمثيل النسبي، والطبقة الثانية تحتوي على مائة وعشرين عضوًا

منتخبين من قِبَلِ أعضاء مجلس النواب، وللوصول إلى هذا الغرض تُقسم المملكة إلى دوائر كبيرة على أن يكون للواحدة منها حسب طريقة التمثيل النِّسبي ثلاثة لوردات برلمانيين على الأقل، واثنا عشر لوردًا برلمانيًّا على الأكثر، والطبقة الثالثة تَشتمِل على مائة عضو يُعيِّنهم التاج من مجلس اللوردات وخارجه حسب قائمة الأسماء التي يَعرضها عليه مجلس الوزراء، وتُراعَى فيها نسبة الأحزاب في مجلس النواب.

ولم تَغفل اللائحة المذكورة عن اللوردات الروحانيِّين؛ فقد جاء فيها: «أنه يكون لرئيسَي الأساقفة مقعدان دائمان في مجلس اللوردات، ويكون فيه خمسة أساقفة ينتخبهم رئيسا الأساقفة وهيئة الأساقفة، على أن يُجَدَّد انتخابهم في كل ثلاث سنوات.»

وقد تركَتْ تلك اللائحة للتاج أمر إحداث لوردات وراثيين بشرط أن لا يكون لهم — لأجل هذه الصفة — كراسٍ في مجلس اللوردات، وبشرط «أن لا يُنعم باللوردية على أكثر من أربعة أشخاص في السنة» ما لم يكن المُنعَم عليه من الوزراء الحاليين أو السابقين، ثم إن اللائحة المذكورة جعلت للوردات حقًّا في ترشيح أنفسهم؛ ليكونوا أعضاءً في مجلس النواب.

ومما تقدَّم ترى النفوذ الكبير الذي يُعْطَى لَمجلس النواب في تأليف مجلس اللوردات، والغاية من ذلك أن يُرْفَعَ عن هذا المجلس لوم الأحرار الذين يقولون: إنَّ أكثريته المُحافظة ترفض كل لائحة تلائم مناحي الأحرار أو تبترها أيام يَقبضون على زمام الحكم وتقترع حرفيًّا لأية لائحة تَعرضها الوزارة عندما تكون من المُحافِظين.

تناقَش مجلس اللوردات في لائحة اللورد لانسدون فوافق عليها في ٢٢ مايو سنة ١٩١١، غير أنَّ إصلاحًا مثل ذلك لا يتمُّ إلا إذا دعمته الحكومة وأدارته بنفسها، وقد صرَّح المستر أسكويث — أكثر من مرة — بوجوب إقامة مجلس ثانٍ حسب المبدأ الديمقراطي من غير أن يكون له ما لَمجلس النواب من سلطان، فشاطره زملاؤه في الوزارة وزعماء الأحرار رأيه، ويرجِّح الأحرار أن يحافظ على الأمور التي جاءت في قانون سنة ١٩١١ البرلماني على إصلاح مجلس اللوردات حسب ذلك الوجه. ومن الأمور المذكورة أن لا يكون لَمجلس اللوردات — مع محافظته على تركيبه الحاضر — سوى وقف تنفيذ اللوائح التي يقترع لها مجلس النواب.

ظلَّت مسألة إصلاح مجلس اللوردات على حالها حتى ٢٣ مايو سنة ١٩١٧؛ حيث أعربت الحكومة لَمجلس النواب عن عزمها على إنجاز عهدها الذي وعدت به في سنة ١٩١١ إتمام القانون البرلماني، وللوصول إلى هذه الغاية ألَّفت في ٢٥ أغسطس سنة ١٩١٧

لجنةً برآسة اللورد بريس[15] المشهور بسعة علمه القضائي وخبرته السياسية، وبعد أن نظمت هذه اللجنة تقريرها عرضه اللورد بريس على رئيس الوزارة، وقد نُشِرَ في جريدة النظم البرلمانية في ٢٤ أبريل سنة ١٩١٨، وسوف نرى — عندما نبحث في مكان آخر عن نشوء الحكومة البرلمانية في إنكلترة — أن التقرير المذكور يقترح تقليل خصائص مجلس اللوردات على أن يَبقى له شأنه الاشتراعي.

ومما أشارت إليه اللجنة المذكورة أن يؤلَّف مجلس اللوردات من الرجال الذين اختَبَروا المصالح العامة والمسائل الزراعية والمالية والعسكرية والاستعمارية، ومن الذين — مع ما لهم من قابلية للقيام بالخدم العامة — ليسوا من النشاط الجثماني بحيث يستطيعون أن يرشحوا أنفسهم لمجلس النواب، ومن الرجال المعروفين باستقلالهم الفكري.

ولم تقل تلك اللجنة بحق التاج في تعيين اللوردات، كما أنَّها لم تَقُلْ بانتخابهم جميعهم من قِبَل لجنة مُشتركة بين المجلسَين، وإنما قالت بأن يَنتخب أعضاء مجلس النواب أكثرية مجلس اللوردات، ولكي يُجْتَنب تنازع الأحزاب في ذلك اقترحت أن تُقسَّم بريطانيا العظمى إلى ثلاث عشرة دائرة على أن يَنتخب نواب كل دائرة عددًا معينًا من اللوردات، وأن يَتبعوا في ذلك طريقة الاقتراع بحسب القائمة، وطريقة التمثيل النسبي، وطلبت تلك اللجنة أن تكون مدة العضوية في مجلس اللوردات اثنتي عشرة سنة، على أن يجدَّد انتخاب ثلث الأعضاء في كل أربع سنوات.

وقد رغبت اللجنة المذكورة في احترام التقاليد ومبدأ الارتباط التاريخي وبقاء اللوردات الذين اختَبَروا الإدارة والحياة البرلمانية، فقالت بأن تَنتخب لجنة دائمة مشتركة بين المجلسين ربع أعضاء مجلس الشيوخ من اللوردات الوراثيين والأساقفة لمدة اثنتي عشرة سنة على أن يُجدَّد انتخاب ثلث هؤلاء في كل أربع سنوات.

ثم إنَّ اللجنة المشار إليها قررت أن يَبقى قاضي القضاة وغيره من لوردات الاستئناف أعضاءً في مجلس الشيوخ ما دام هذا المجلس محافظًا على سلطته القضائية التي نصَّ عليها قانون سنة ١٨٧٦.

وهكذا ترى تلك اللجنة أن يُنزع من الأريستوقراطية الإنكليزية امتيازٌ ثمين تتمتَّع به، فمتى يتمُّ إصلاح مجلس اللوردات على هذا الوجه تنتصر الديموقراطية في إنكلترة انتصارًا نهائيًّا.

وأما مجلس النواب الإنكليزي فهو انتخابيٌّ منذ إحداثه، وتَنتخِب المقاطعات والمدن أعضاءه على الدوام، وإنما الذي تحوَّل فيه هو نظام الانتخاب الذي اختلف مدة كبيرة في

المُقاطعات عنه في المدن؛ فقد أخَذ هذا النظام يَتقارب في كلا الطرفين منذ الإصلاح العظيم الذي تمَّ في سنة ١٨٢٢ وإصلاح سنة ١٨٨٤، وقد تحقَّقت وحدته تقريبًا في قانون تمثيل الشعب الذي نُشِرَ في ٦ فبراير سنة ١٩١٨.

وإنَّ مجلسَي البرلمان الإنكليزي ظلَّا موجودَين منذ فُصِلَ أحدهما عن الآخر، ولم يطرأ على وجودهما معًا انقطاع حتى ١٩ مارس سنة ١٦٤٩ حين أُلْغِيَ مجلس اللوردات، وفي شهر ديسمبر سنة ١٦٥٧ دعا كرومويل أناسًا لتأليف مجلس لوردات، ولما مات كرومويل ودُعِيَ البرلمان — الذي أصبح كنايةً عن مجلس النواب وحده منذ سنة ١٦٤٩ — مال الرأي العام إلى تأسيس مجلس لوردات، فأعيد تأليفه السابق الذي بقيَ موجودًا حتى الآن.

وما تقدَّمَ جعل عددًا كبيرًا من الفقهاء منذ القرن الثامن عشر يعتبرون نظام المجلسَين عنصرًا ضروريًّا للحكومة التمثيلية الحرَّة التي استطاع الإنكليز وحدهم أن يَستنبطوها في أوربة وأن يُطبِّقوها، وقد انتشر ذلك النظام بالتدريج في أنحاء أوربة، حتى أصبح اليوم من الحقوق السائدة للأمم الحرة ما عدا بعضها، غير أن هذه الحركة أوجبت أمرَين: أحدهما البحث في نظرية نظام المجلسَين والتدقيق في مزاياه التي يُمكن أن تكون في كل زمان ومكان، والثاني البحث في كون الأُمم التي اقتبسته من إنكلترة طبَّقته لحماية مختلف المصالح، وسأبحث في الأمر الثاني أولًا.

إنَّ المصلحة الأولى التي أدَّت إلى تأليف مجلس ثانٍ هي القائلة بأن يكون للطبقة الأريستوقراطية الموجودة في الأمة تمثيل خاصٌّ، ذلك ما أوجب تأسيس مجلس اللوردات الذي مثَّل الأمراء الإقطاعيِّين في البداءة، ثم مثَّل الأريستوقراطية الأرضية الإرثية المنجلية في عهد من الملك، قال مونتسكيو في كتاب رُوح القوانين: «في كل دولة أناس مُمتازون من غيرهم بنسبهم أو ثرواتهم أو شرف أفعالهم، فإذا اختلطوا بالشعب وصار صوتهم كصوت الآخرين أصبحت الحرية العامة استعبادًا لهم، ورأوا من منفعتهم أن لا يدافعوا عنها، إذًا فليكن شأنهم في الاشتراع بنسبة ما لهم في الدولة من فوائد؛ وذلك بتأسيس هيئة منهم على أن يحقَّ لها أن تقف مشاريع الشعب كما يحقُّ للشعب أن يقف مشاريعها؛ أي يجب أن تفوض السلطة الاشتراعية إلى هيئة من الأشراف وهيئة تمثِّل الشعب.»

والمصلحة الثانية تتجلَّى في الجمهوريات الاتحادية؛ وبيان ذلك أن الجمهوريات الاتحادية تحتوي على دولة واحدة مشتملة على الأمة جميعها، وعلى دول خاصة لكلِّ واحدةٍ منها سيادتها الداخلية، ولكي تثبت الموازنة بين الطرفين يجب أن يتمثَّلا في

مجلسين اتحاديين: أحدهما مُنتخَب بنسبة السكان وممثِّل للأمة كهيئة واحدة مُتجانسة، والثاني منتخب من سكان كل دولة خاصة ممثِّل لها قائم على مبدأ المساواة بينها وإن اختلفت أهمية كل واحدة منها. ومن الأمثلة على ذلك مجلسا المؤتمر في الولايات المتَّحدة، ومجلسا البرلمان الاتحادي في سويسرة. ومثال سويسرة يستوقف النظر أكثر من مثال الولايات المتحدة؛ إذ لما كانت التقاليد الإنكليزية سائدةً للولايات المتحدة كان من المُنتظَر أن يَحتوي مؤتمر الاتحاد فيها على مجلسين؛ وذلك بعكس سويسرة التي لم يكن لمقاطعاتها سوى مجلس واحد، والتي هي مع مخالفة نظام المجلسين لروحها الديموقراطية أسست — بحسب دستورها الذي سُنَّ في سنة ١٨٤٨ — مجلسَين اتحاديين؛ للمحافظة على مساواة مقاطعاتها واستقلالها، ولمنع مقاطعاتها الكبيرة من الاستيلاء على مقاطعاتها الصغيرة.

وتتجلَّى المصلحة الثالثة في البلدان الجديدة الكثيرة الديموقراطية؛ حيث تفوقُ المسائل الاقتصادية المسائل السياسية، وقد برَّر الأستاذ جنكس[16] نظام المجلسين في حكومة فيكتوريا «أوستراليا» بأن بيَّن أن أحدهما يمثِّل العمل، والثاني يمثِّل رأس المال، وإليك ما يقول: «لو نظرنا إلى الأمر في مجموعه لرأينا أن مجلس الشيوخ ممثِّلٌ لرأس المال، فالاقتراع المحدود الذي هو مصدره وعدم نَيل أعضائه رواتب واشتراط كونهم من أصحاب الأملاك كلها أمورٌ تدلُّ على أنه يتألَّف من الأغنياء الذين ينظرون إلى الأحوال من الجهة المالية، وعكس ذلك مجلس النواب الممثِّل للعمل، والقائم على أُسس أخرى، ولما كان من الضروريِّ أن يتمثَّل كلٌّ من الفريقين في حكومة البلاد فكل اقتراح قائل بإلغاء أحد المجلسَين يحرم أحد الحزبين الاشتراك في سير الأمور، ومن ثم يكون جائرًا.»

وأوستراليا هي التي عناها الأستاذ جنكس في ما تقدَّم ولم تتحقَّق ظنونه؛ ففي كل جزء من أوستراليا حزب عمال قوي يسعى في الاستيلاء على الحكومة، وفي انتخابات سنة ١٩١٠ نال حزب العمال أكثرية في مجلسَي الاتحاد فألَّف المستر أندرو فيشر[17] وزارةً اشتراكيَّة.

لا تكون المصالح المذكورة — التي تَقتضي نظام المجلسين — في الدول الموحَّدة القائمة على مبدأ المساواة؛ حيث السيادة واحدة وحيث لا يُبحث في التمثيل حسب الطبقات لمساواة أبناء البلاد حقوقًا، ومع ذلك نرى ما يبرِّر وجود نظام المجلسين في هذه الدول أيضًا، وإليك البيان:

أولًا: إنَّ تقسيم الهيئة الاشتراعية إلى مجلسَين مؤدٍّ إلى إضعاف نفوذ سلطتها الاشتراعية الواسعة الخَطِرة في الحكومات التمثيلية؛ إذ تميل السلطة الاشتراعية — لِما لها من

الوظائف — إلى الاستيلاء على الحكومة، وهي تَقدر على وقف سيرها بأن تسنَّ قوانين تنظِّم بها شئون السلطات الأخرى في المسائل التي لم ينصَّ عليها الدستور المكتوب وفي مسائل الجباية، ولكي يحال دون هذا الخطر وما ماثله يرى أن تقسم الهيئة الاشتراعية إلى مجلسين تقسيمًا تخسر به قدرتها المذكورة، وتُصبح مساوية للسلطات الأخرى، قال الأستاذ ستوري[18] في كتابه الذي شرح فيه دستور الولايات المتحدة: «إنَّ الحقيقة هي أنَّ السلطة الاشتراعية في كل حكومة حرَّة أكبر وأعلى سلطة، وقد لُوحظ أن هذه السلطة تميل — على الدوام — إلى توسيع سلطانها، وإلى أن يَشمل سيلها الجارف أية سلطة كانت، فإذا كانت في قبضة مجلس واحد لم يكن هنالك ما يقفها عمليًّا عند حدٍّ وَيمنعها من كل اغتصاب قد تُبرِّره بقولها: إنَّ الضرورة أو المنفعة العامة اقتضته.» وقال الأستاذ الفاضل والسياسي الإنكليزي المحنَّك بريس[19] عندما بحث في الجمهورية الأمريكية الكبرى: «إن نظام المجلسين أصبح اليوم قاعدةَ علم السياسة، وقد قام على المعتقَد القائل بأنَّ كل مجلس يَميل — بغريزته — إلى التسرُّع والاستبداد والفساد يجب زجرُه بمجلس آخر ذي سلطان مساوٍ لسلطانه؛ لهذا الاعتبار يقيِّد الأمريكيون سلطتهم الاشتراعية بتقسيمها كما كان الرُّومان يقيِّدون سلطتهم التنفيذية بإقامتهم قنصلَين مقام الملك.»

ثانيًا: لما كانت السلطة التنفيذية مختلفة عن السلطة الاشتراعية أمكن تصادمهما في كل وقت، ولما خيف أن يَنقلِب هذا التصادم إلى عنف رُؤي أن يُحلَّ حَلًّا سلميًّا تتوازن به السلطتان؛ وذلك بأن تقسم السلطة الاشتراعية؛ ففي الغالب يقع التصادم بين أحد المجلسين والسلطة التنفيذية، وحينئذٍ يحُول المجلس الآخر دون العنف ويقوم حكمًا، وإذا اتحد المجلسان في أثناء التصادم المذكور كان الحق بجانبهما، وكانت كلمتهما نافذة، ثم قد تكون السلطة التنفيذية ناظمةً عندما يتصادم المجلسان.

ولا ريب في أنَّ القدرة الطبيعية التي تتمتَّع بها السلطة الاشتراعية تَستدعي حماية السلطة التنفيذية إزاءها حسب التدبير المذكور، غير أنه قد يقع العكس — أي قد تتَّفق السلطة التنفيذية وأحد المجلسَين للتغلُّب على المجلس الثاني — وذلك كما وقع في ١٨ برومر الجمهوري حين استند بونابرت إلى مجلس الشيوخ لإبطال مقاومة مجلس الخمس مائة، ومَنْ يدقق يرَ أن هذا غير صحيح من بعض الوجوه؛ فالسلطة التنفيذية الضرورية للتوازُن كانت مفقودة بعد استعفاء أربعة من خمسة مديرين، وعاد المدير الخامس — وهو بونابرت — غير صالح لأن يكوِّن سلطة تنفيذية بل أصبح قائدًا طامعًا متذرِّعًا بأنواع العنف في سبيل منفعته الشخصية.

ثالثًا: إنَّ تقسيم الهيئة الاشتراعية إلى مجلسين يفيد في تلافي الأضاليل والسقطات التي يسهل صدورها عن المجالس الاشتراعية؛ لأنَّ وجود مجلس واحد يكسو هذه الأضاليل والسقطات حُلَّة القانون ويجعل تداركها صعبًا، وهي لا تُلغى بقانون آخر إلا بعد أن يُمس اعتبار المجلس، وأما إذا كان النظام السائد نظام المجلسين فيُمكن أحدهما أن يتلافى ما وقع فيه الآخر قبل أن تُصبح اللائحة قانونًا، وأمرٌ مثل هذا يكون مفيدًا على الخصوص في البلدان التي يحقُّ لأعضاء مجالسها اقتراح القوانين؛ لأنَّ هذه الاقتراحات تُنظَّم — في الغالب — بسرعة وعلى وجه غير علميٍّ، ومن تلك البلدان نذكر فرنسا ثم نذكر الولايات المتَّحدة التي انحصر حق اقتراح قوانينها في مجالسها الاشتراعية.

وهذه الأسباب تكفي لتبرير نظام المجلسَين وذيوعه؛ فقد اتخذتْه أُمم أوربة الكبرى، والدول الصغيرة هي التي اكتفت بمجلس واحد؛ كاليونان ودوكية لوكسنبرغ وصربيا. ومع أن لكل مقاطعة في سويسرة مجلسًا واحدًا اتخذت دولها الاتحادية نظام المجلسين، وفي العالم الجديد نرى كيان الولايات المتحدة السياسي قائمًا على النظام المذكور؛ إذ نصَّ عليه دستورها الاتحادي ودستور كل واحدة من الدول التي تتألَّف منها، وقد نسجت جمهوريات أميركا الوسطى وأميركا الجنوبية على منوال دستور الولايات المتحدة، فقالت بنظام المجلسين، ثم انظر إلى المستعمرات البريطانية ترَ أنها اقتبسته من إنكلترة.

وعلى رغم ذلك الاتفاق الذي يقرب من الإجماع نرى لنظام المجلس الواحد أنصارًا كثيرين، وقد قام هذا النظام مرتين في فرنسا: إحداهما في سنة ١٧٩١ والثانية في سنة ١٨٤٨.

ففي سنة ١٧٨٩ اقترحت لجنة الدستور في اللائحة التي عرضتها على المجلس التأسيسي إحداث مجلس شيوخ مؤلَّف من مائتي عضو، على أن لا تقلَّ سنُّ الواحد منهم عن خمس وثلاثين سنة، وأن يبقوا أعضاء مدى الحياة، وأن يُنتخبوا من قِبَل المجلس الاشتراعي أو من قِبَل الأقاليم، وأن يُوافِق الملك على انتخابهم في المرة الأولى، وأن يحقَّ للملك — بعد هذه المرة — أن يُعيِّنهم من الأسماء التي تَعرضها الأقاليم عليه، وعلى أثر ذلك تَناقش المجلس التأسيسي في مبدأ تقسيم الهيئة الاشتراعية ومبدأ توحيدها، وقد استمرَّت مناقشاته فيهما منذ ٣١ أغسطس سنة ١٧٨٩ حتى ١٠ سبتمبر سنة ١٧٨٩؛ فاستحقَّت الإعجاب لِما فيها من الوضوح والتدقيق والإخلاص، غير أنه لما تجلَّت للقائلين بنظام المجلسَين أكثرية ساحقة قائلة بمبدأ المجلس الواحد؛ أخذوا يَستشهِدون بمجلس الشيوخ في جمهورية الولايات المتحدة، فضلًا عن مجلس اللوردات الإنكليزي، وقد قلَّلوا

مطاليبهم فَرَضُوا بأن يكون المَجلس الثاني مُنتخَبًا كالأول من قِبَل الشعب، مع مراعاة مسألة السنِّ، ولكن على غير جدوى؛ إذ خُتِمَت المناقشة في ١٠ سبتمبر من تلك السنة، فاقترع لنظام المجلس الواحد ٤٩٠ عضوًا، واقترع لنظام المجلسين ٨٩ عضوًا فقط، وإذا صرفنا النظر عن الحجج التي أُدْلِيَ بها في سبيل مبدأ المجلس الواحد، والتي يمكن الاستشهاد بها في كل وقت لتأييده، رأينا هنالك أمرَين أوجَبا تلك الأكثرية الساحقة؛ وهما: خشية المجلس التأسيسي من أن يكون مجلس الشيوخ نواةً أريستوقراطية لاحقةً بعد إلغاء الأريستوقراطية السابقة، ثم اعتقاد ذلك المجلس أن نظام المجلس الواحد هو الذي يُمكن به إتمام إصلاحات الثورة الكبرى.

ولتأسيس مجلس واحد في سنة ١٨٤٨ أسباب ذكَرَها توكفيل[20] في مذكرته؛ وأهمها: ضرورة إقامة سلطة اشتراعية قوية قادرة على مُقاوَمة رئيس الجمهورية الذي انتخبه الشعب رأسًا، فاكتسب بذلك قوة عظيمة، وقد خلب هذا السبب قلوب رجال عقلاء كالموسيو دوفور،[21] مع أن توكفيل حاول أن يُثبت أنه يَنطوي تحته نزاع وعنف.

وإنَّا لنضيف إلى تلك المُلاحظات المفيدة القائلة بنظام المَجلس الواحد أدلَّة عقلية اطَّلع عليها أعضاء مجلس سنة ١٧٨٩ ومجلس ١٨٤٨ التأسيسيين، وهي تَنتهي إلى دليلَين أساسيين؛ أحدهما نظري قُحٌّ والثاني عملي.

فأما الدليل الأول؛ فهو أنه لا يُمكن أن يكون في البلدان التي لم يبقَ أثرٌ للأريستوقراطية فيها، والتي تسودُها سيادة الأمة غير تمثيل واحد — أي تمثيل السيادة القومية — وقد قال روسو: إنَّ القانون ليس سوى عنوان الإرادة القومية التي تعينها أكثرية الناخبين السياسيين؛ ففي أحد المواضيع ولزمان معيَّن إما أن تتجلَّى هذه الإرادة وإما أن لا تتجلَّى، ومن المستحيل أن تريد البلاد وأن لا تريد في آنٍ واحد، الأمر الذي قد يقع في نظام المجلسين.

نتيجة ذلك البرهان مُوافقة لمقدَّمته، ولكن مبادئ الحكومة التمثيلية أمر آخر. نعم، لا يكون في الأمة الموحِّدة القائلة بمبدأ المساواة تمثيلٌ سياسيٌّ غير تمثيل سيادة الأمة، غيرَ أنَّ ذلك يتضمَّن أن يُشتقَّ المجلسان وسلطانهما من هذه السيادة فقط، ثم إنه ليس من الصحيح أن يكون القانون في الحكومة التمثيلية عنوانَ إرادة الأمة؛ فالنظام التمثيلي يقوم على المبدأ القائل بأنَّ الأمة صاحبة السيادة عاجزة عن صَوغ إرادتها بنفسها في شكل قانون، وبأنها لكي يكون لها قوانين رشيدة مُحْكَمة الوضع تفوِّض أمر سنِّها — بحُرية تامة — إلى ممثِّلين مُنتخَبين، وبأنه لما كانت مُمارسة ممثِّلي الأمة لهذا الحق قد

يؤدِّي إلى أضاليل ومظالم تُلْقِي الأمة مقاليد الاشتراع إلى مجلسَين لا بدَّ مِن اتفاقهما لسنِّ أيِّ قانون كان، وبأنه متى تمَّ اتفاقهما على قانون يكون هذا القانون عادلًا مفيدًا ملائمًا لرأي البلاد المتوسِّط أي لإرادة الأمة.

وأما الثاني — وهو الدليل العمليُّ — فقائلٌ بأنَّ نظام المجلسين يعوق الاقتراع للقوانين وإن كانت مما لا يُجادَل فيها، ويسدُّ الباب في وجه الإصلاحات مدةً طويلة، أو لا يَرضى بها إلا بعد بتْرها، قال ستوري: «إنَّ تقسيم الهيئة الاشتراعية إلى مجلسَين هو عند فرانكلن[22] كعربة يَجذبها حصان من أمام وحصان من خلف.»

وإنَّا لنأسف على هذا المَحذور الواقع، غير أنه يَتلاشى عند إنعام النظر فيه بل يَنقلب إلى حسنة؛ لأنَّ الذي يهمُّ الأمة هو أن تكون ذات قوانين قويمة وإن قلَّ عددها، ثم إنَّ محاذير تبديل الاشتراع تبديلًا متَّصلًا أكثر من فوائده؛ فالمنافع التي تقود المُجتمَع تحتاج إلى شيء من الثبات في مادة الاشتراع، ولا شيء أشدُّ خطرًا على الإصلاحات المهمة من أن تُقْطَفَ قبل نضجها؛ إذ لا تلبث عندما لا يستمرئها الرأي المتوسط أن تعود إلى حيث أتت وهي تُؤتي أُكُلها عند وضعها حسب نظام المجلسَين وضعًا معتدلًا.

وما هو الاختلاف الذي يجب أن يكون سواءً في تركيب المجلسَين أم في وظائفهما؟ إنَّ الذي يُمْلِي في كل بلد تركيبَ المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) هو حال الأمة الاجتماعي، والقدر الذي اعتنى به مبدأ السيادة القومية؛ فحيث قيل بهذا المبدأ — مع نتائجه الضرورية أو الطبيعية — وجب أن يكون المجلس الثاني كالأول منتخَبًا انتخابًا عامًّا، بَيْدَ أنه وقع الإجماع في كل مكان على أنه من المفيد لا من الضروري أن يختلف المجلسان تركيبًا.

يكون ذلك الاختلاف طبيعيًّا عندما تكون غاية المجلس الثاني الرئيسة تمثيل طبقة معينة أو منفعة خاصة، ويكون صعبًا في الدول الموحَّدة الديموقراطية القائلة بمبدأ المساواة، على أنه يُمكن نيل الاختلاف المذكور في هذه الدول من غير أن تُمسَّ سيادة الأمة؛ وذلك بأن يمثِّل كل من المجلسين أحد الانتحائين اللذين يحاك منهما نسيج حياة المجتمعات؛ وهما: روح الترقِّي وروح التقاليد والمحافظة، ويتمُّ هذا التمثيل بالوسائل الآتية، وهي: أولًا: أن يتفاوت المجلسان عددًا، فالمجلس الذي يكون أعضاؤه مُعادلين لنصف أعضاء المجلس الآخر يختلف عنه روحًا وميولًا. ثانيًا: أن تتفاوت أسنان المجلسين، فإذ شُرِطَ لأعضاء المجلس الثاني أسنان أقدم من أسنان أعضاء الآخر أصبح مجلس شيوخ، وقد اكتفى دستور السنة الثالثة الفرنسي بهاتين الوسيلتين لإحداث مجلس شيوخ

يُنتخَب مِن قِبَل ناخبي مجلس الخمس مائة. ثالثًا: جعْل مدة النيابة لأحد المجلسَين أطول من مدة الآخر، وجَعْل دوائر أحدهما الانتخابية أوسع من دوائر الآخر، وتطبيق نظام التجديد الجزئي على أحدهما دون الثاني. رابعًا: اتخاذ طريقة الانتخاب على درجة واحدة لأحدهما وطريقة الانتخاب على درجات كثيرة للآخر.

وبهذه المناسبة نَذكُر أن مجالس الشيوخ في الدول التي تتألَّف الولايات المتحدة الأميركية منها تختلف عن مجالس الممثِّلين بالأوصاف الآتية، وهي:

أولًا: إنَّ الدوائر الانتخابية لانتخاب مجلس الشيوخ أوسع مرتين أو ثلاث مرات من دوائر مجلس الممثِّلين، ويكون عدد أعضاء مجلس الشيوخ أقل من أعضاء مجلس الممثلين بهذه النسبة.

ثانيًا: إنَّ مدة نيابة الشيوخ أطول من مدة نيابة الممثِّلين.

ثالثًا: إنَّ مجالس الشيوخ في أغلب الأحوال تتجدَّد قسمًا قسمًا بدلًا من أن يتجدَّد جميعها مرة واحدة كمَجالس الممثِّلين، فيسود تلك ما ليس في هذه من رُوح الاستمرار.

رابعًا: إنَّ السنَّ المشروطة لأعضاء مجالس الشيوخ في بعض تلك الدول أكبر من التي تُشْرَط لأعضاء مجالس الممثِّلين.

ونذكر أن دستور أوستراليا الجديد يقرِّب مجلسَي الاتحاد أحدهما من الآخر انتخابًا وتركيبًا، فالناخبون أنفسهم في كل دولة من دول أوستراليا الاتحادية ينتخبون أعضاءَ مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وشروط الترشيح للمجلسين فيها واحدة تقريبًا، وإنما يتجلى الاختلاف الحقيقي بينهما في أن النواب يُنْتَخبون لثلاث سنوات والشيوخ لستِّ سنوات، على أن يتجدَّد نصف هؤلاء في كل ثلاث سنوات، وأن يتجدَّد أولئك مرة واحدة.

وهل يجب أن تكون وظائف كلٍّ مِن المجلسين واحدة أو مختلفة؟

لكي يأتي نظام المجلسين بما يُنتظَر منه من النتائج الجوهرية يجب أن تكون وظائفهما وسلطاتهما واحدة، وهما لا يكونان مجلسين حقًّا إلا إذا اشتركا في إنجاز أمر واحد بهمة واحدة، ولكن يجب أن يَنحصِر ذلك في مادة الاشتراع، وأما في المسائل الأخرى فاختلافهما في الوظائف والسلطات كثير الفائدة، وسنبيِّن ذلك عندما نبحث في الحكومة البرلمانية.

ومصدر هذا المبدأ هو الدستور الإنكليزي الذي تسرَّبت فيه أيضًا وحدة الوظيفة والسلطة بفعل التحول التاريخي لا بفعل التأمُّل العلمي.

ولكنه ظهَر مبدأ آخر في بيئات أخرى، ومنه ما جاء في دستور السنة الثالثة الفرنسي الذي جعل مجلسَيه مُتماثلَين تركيبًا، مختلفين في وظائفهما الاشتراعية؛ أي إنه وإن قال بوجوب اتفاق المجلسَين على صيغة واحدة للقوانين التي تُسنُّ جَعَلَ حق اقتراحها لَمجلس الخمس مائة وحده، وحرم مجلس الشيوخ حقَّ التعديل مبينًا أنه لا يحقُّ له سوى الاقتراع لها أو عليها جملةً واحدة، وعلى ما في هذا النهج من المناقَضة للقواعد الدستورية يُحتمَل أن يَنال شيئًا من الحظوة بعد التعديلات التي جاءت في قانون سنة ١٩١١ الإنكليزي، والقائلة بأن تُصبح سلطة مجلس اللوردات كناية عن القدرة على رفض القوانين التي يَقترع لها مجلس النواب رفضًا وقفيًّا، وعن الاقتراع للقوانين المالية مرةً واحدةً من غير أن تُعدلها.

ولم تبقَ إنكلترة موطن نظام المجلسين المتساويين في الاقتراع للقوانين؛ إذ تنزَّلت عن مكانها في هذا الشأن لفرنسا والولايات المتحدة؛ حيث المجلسان متساويان منتخَبان، وقد ذكر مجلس الشيوخ الفرنسي في المناقشات التي دارت في إنكلترة سنة ١٩١٠ وسنة ١٩١١ وسنة ١٩١٨ ذِكرًا حسنًا، وكان موضع استحسان الفقيه الدستوري الأستاذ ديسي على الخصوص.

هوامش

(1) Saint–Albans.

(2) Truro.

(3) New–Castle.

(4) South well.

(5) Wakefield.

(6) Canterbury.

(7) York.

(8) Durham.

(9) Winchester.

(10) Lord Kenry.

(11) Newton.

(12) Cawdor.

(13) Rosebery.

(14) Lansdowne.

(15) Lord Bryce.

(16) Jenks.

(17) Andrew Ftsher.

(18) Story.

(19) Bryce.

(20) Tocqueville.

(21) Dufanre.

(22) Franklin.

الفصل الرابع

مسئولية الوزراء

مسئولية الحكومة – تحميل الوزراء إياها – مسئولية الملك في إنكلترة ومسئولية الوزراء القضائية فيها – نظام الاتهام – نظام الإعدام المدني – الاتهام في الولايات المتحدة – المسئولية الجزائية في الدساتير الفرنسية – زوال المسئولية الجزائية في إنكلترة – الوسائل التي استُعين بها لكيلا يسير رئيس الدولة على غير واسطة أحد الوزراء.

مسئولية السلطة التنفيذية شرط جوهري للحرية السياسية؛ لأنها — وهي التي تُنفِّذ القانون — قد تخرق حرمته أو لا تتقيَّد به، ولأنها — وهي التي تأتي بالأعمال التي لا يَستطيع القانون أن يُنظِّمَها قبلًا — قد تُسيء الاستعمال فيها فتسلك سبيل الإيذاء والإضرار.

وقد يتعذَّر تطبيق تلك المسئولية عندما يقصد به صاحب السلطة التنفيذية نفسه، ويتجلَّى هذا في النظام الملكي؛ حيث تعني مسئولية الملك عن عمل غير قانوني أو مشئوم على البلاد خلع ذلك الملك — أي القيام بثورة — وكذلك في النظام الجمهوري الذي يَسود فيه مبدأ توزيع السلطات وتُسلَّم فيه مقاليد السلطة التنفيذية إلى رئيس مُستقلٍّ؛ لأنه وإن أمكن قانونًا اتهام رئيس جمهورية قبل انقضاء مدته تَحدُث في البلاد أزمة شديدة لا تقلُّ عن ثورة، وفي تلك الحال لا تكون سوى مسئولية واحدة شافية تَبدو عند انصرام مدة الرئيس الذي لا يمنع الدستور من تجديد انتخابه.

غير أنَّ صاحب السلطة التنفيذية لا يقدر — في الحكومات التي ضربت بسهم كبير في التقدم — على عمل كل شيء أو على بتِّه من تلقاء نفسه، وهو يَستعين على ذلك بوزراء يقوم كل منهم بأمور إحدى المصالح العامة، وباسم الصاحب المذكور، فهؤلاء الوزراء ليسوا من العلوِّ بحيث لا تمكن مسئوليتهم، وقد حلَّ الإنكليز أمر المسئولية بأن قرَّروا أن

الوزراء مسئولون بدلًا من الملك؛ ومن ثَمَّ توصَّلوا إلى نقل سلطة الملك في البتِّ إلى الوزراء، مُتعلِّلين بأنه لا مسئولية حيث لا حرية في البتِّ، ومسئولية الوزراء في إنكلترة إما أن تكون أمام المحاكم وذلك في أعمالهم غير القانونية، وإما أن تكون أمام مجلسَي البرلمان وذلك فيما يرتكبونه من الخطايا والأعمال الضارة بالأمة، فضلًا عن الأعمال غير القانونية.

ومع أنَّ ذلك الحل صار من مبادئ الحرية في الوقت الحاضر ترى — ولكن على وجهٍ استثنائي — حلًّا قائلًا بأن صاحب السلطة التنفيذية مسئول دون الوزراء، ويكون هذا في أحد الأمرين الآتيَين؛ وهما: إما أن يكون صاحب السلطة التنفيذية معيَّنًا من قِبَل الهيئة الاشتراعية وممكنًا عزله؛ وذلك كما وقع في فرنسا منذ سنة ١٨٧١ حتى سنة ١٨٧٣، وإما أن تَنتخب الأمة رئيس الدولة فيُعلن هذا الرئيس أنه مسئول أمام الأمة وحدها؛ وذلك كما فعله لويس نابليون بعد أن أسقط المجلس النيابي في سنة ١٨٥١، والمسئولية المذكورة لم تكن في غير الظاهر، إذ كانت نتيجتها عرض رئيس الدولة — متى يريد — أعماله على الشعب ليُبدي رأيه فيها حسب طريقة الاستفتاء العام.

وما كانت إنكلترة المملكة الوحيدة التي سعت بين الممالك في تنظيم مسئولية السلطة التنفيذية على الوجه المذكور — أي في تحميل الوزراء إياها — فلقد شوهد مثل ذلك السعي في بلاد المجر والسويد، وفي فرنسا التي ظهر فيها في القرن السادس عشر مبادئ قائلة بذلك الأمر، ولكنَّ إنكلترة هي التي طبقت نظام المسئولية على العمل في بدء الأمر ثم استنبطته في عالم النظر، ومن إنكلترة اقتبسته أمم الغرب.

يُرد نظام مسئولية الوزراء في إنكلترة إلى ثلاثة أصول؛ وهي: أولًا عدم مسئولية صاحب السلطة التنفيذية. ثانيًا مسئولية الوزراء في كل عمل غير قانونيٍّ يأتون به، وفيما يَقترفونه من الخطايا والأفعال الضارة بالبلاد. ثالثًا وجوب إشراك الملك أحد وزرائه في الأعمال التي هي من وظائف التاج، وإليك تفصيل هذه الأصول:

أولًا: لم يفعل العرف الإنكليزي — بتقريره عدم مسئولية الملك — سوى تعبيره عن الحقيقة القائلة بأنَّ مسئولية الملك لا تتجلَّى إلا بثورة، وقد عبَّر العرف المذكور عن مبدأ عدم مسئولية الملك بعبارة صارمة؛ وهي: «أن الملك لا يستطيع أن يفعل الشر.» ومن هذه العبارة استُنْتِجَ أنه لا تقدر محكمة أن تنظر في الأعمال التي يأتي بها الملك ولو كانت من نوع الجرائم، ويتَّضح هذا من الغرض القائل بأنَّ الملكة لو قتلَتْ بيدها رئيس الوزراء ما استطاعت محكمة أن تنظر في ذلك. وهذا الغرض يؤدِّي إلى فرض آخر قائل بأنه لا يستطيع امرؤ أن يستشهد بأمر ملَكيٍّ في تبرير عمل غير شرعي اقترفه؛ لأنه لا وجود لمثل هذا الأمر في عالم الحقوق.

ثانيًا: تُعد مسئولية الوزراء الشخصية في إنكلترة من قواعد الحقوق العامة، قال الأستاذ ديسي: «إنَّ المبدأ القائل بمساواة الكل أمام القانون الذي تُطبِّقه المحاكم النظامية محترم في إنكلترة كل الاحترام، فكل موظَّف عام فيها — سواء وزيرًا كان أم جابيًا — مسئول كبقية أبناء البلاد عن أعماله التي لا يُبرِّرها قانون. وإنَّ حاكم المستعمرة والضابط في الجيش ومستشار الدولة وكل موظف مسئولون كأفراد الناس عن كل عمل لا يجيزه القانون، ولو أثبتوا أنهم فعلوه تنفيذًا لأمر رؤسائهم.»

وليست تلك المسئولية التي لم تشمل غير الأعمال المخالفة للقوانين من نوع المسئولية الوزارية القديمة التي كانت في القرون السابقة سلاحًا مُنثلمًا؛ لخلو القضاة إذ ذاك من سلطة كافية للحكم على الوزراء، وقد اقتضى الوصول إليها سلوك الطريقة القائلة باتهام مجلس النواب للوزير أمام مجلس اللوردات الذي يكتسب صفة المحكمة، وكان ظهور تلك الطريقة في القرن الرابع عشر، ولم تلبس حلَّة المبدأ إلا بعد سوابق مكررة، وبتلقين مجلس اللوردات اتخذها مجلس النواب أول مرة. ويسهل تفسير حق مجلس اللوردات في رؤيتها بأن نبيِّن أن هذا المجلس حافظ على حقه القضائي منذ تأسيسه، وأن التقاليد اقتضت أن يُرْفَعَ إليه كل اتهام يمسُّ أكابر الموظَّفين في الدولة، وأما حق مجلس النواب في الاتهام فيُمكن إيضاحه بقولنا: إن الحقوق الإنكليزية قررت أن كل محاكمة جنائية لا بد لها من اتهام تقول به هيئة محلفي الاتهام التي كانت تستقرُّ في أدوار معينة في كل مقاطعة من مقاطعات المَلكة، وإنه لما كان مجلس النواب ممثِّلًا لهذه المقاطعات أمكن اعتباره هيئة محلِّفي إنكلترة الكبرى، ومهما يكن الأمر فإنَّ مبدأ الاتهام المذكور برَز في سنة ١٣٧٥ — أي في عهد إدوارد الثالث — وقد استمرَّ على حاله حتى عهد أسرة تيودور؛ حيث أوجبت أسباب كثيرة انقطاع عمله مدة كبيرة، ولما جاءت أسرة ستوارت استأنف عمله وأصبح آلَةَ كفاحٍ قوية بيد مجلس النواب، ومن الصواب أن نعزو إلى هذا القضاء — الذي هو بحقٍّ أمر سياسي — إحداث مبدأ مسئولية الوزراء في إنكلترة.

على أنه كان لنظام الاتهام جهتان ضعيفتان؛ الأولى هي أنه لما كان نوعًا من المرافعات في أمر العقوبات اقْتُضِي تطبيقه عند اقتراف الوزير جرمًا مخالفًا لقانون العقوبات فقط، وقد تُرِكَ هذا الوجوب المنطقي في القرن السابع عشر؛ حيث قيل بتطبيق قاعدة الاتهام على الأعمال التي تضر البلاد وإن لم تكن جنايةً أو جنحةً، ولمجلس اللوردات حينئذٍ حقُّ تقدير العمل وتقدير الجزاء، ثم إنَّ البرلمان — لكي يَقضيَ

على خصومه وعلى أعداء البلاد — كان يتمتَّع بنظام الإعدام المدني، الذي هو كناية عن مزج السلطة الاشتراعية بالسلطة القضائية، وعن خرْق أبسط مبادئ العدل خرقًا شائنًا؛ وأعني بهذا النظام قدرة المجلسَين على وضع قرار يتمكَّنون به — بعد موافقة الملك — من القضاء على حياة الشخص وأمواله وإن لم تنصَّ القوانين المُزاولة على معاقبة الشخص المذكور بالعمل الذي أُخِذَ به، وفي بعض الأحيان كان يقوم نظام الإعدام المدني مقام نظام الاتهام عندما يَرفض الشخص المتَّهم أن يُجيب عن الاتهام ويفرُّ من المحاكمة.

وجهة الضعف الثانية في نظام الاتهام هي أن ملك إنكلترة كان كمَلِك فرنسا في ذلك الوقت يملك حق العفو ولو كان شخصيًّا؛ فقد كان يَقدر به على إنقاذ الوزير المُتَّهم بإزالة التهمة عنه، ولكنه تقرَّر بعدئذٍ أن دائرة العفو لا تشمَل اتهامًا قال به مجلس النواب.

ومبدأ اتهام الوزراء من قِبَل مجلس مُنتخَب هو من الأمور التي تجيء في دساتير الأمم الحرة عندما تقتبسها من إنكلترة، ولو لم تقل هذه الأمم — لأسباب كثيرة — بمبدأ مسئولية الوزراء السياسية أو المدنية أمام المحاكم النظامية، وإنَّ القضاء ليختلف بحسب البلدان، فإذا كان فيها مجلسان يقوم مجلس الشيوخ في الغالب بوظائفه. وفي الولايات المتحدة تُسمَّى هذه الحالة «الاتهام الذي يأتي به مجلس الممثِّلين أمام مجلس الشيوخ»، وهي بذلك لا تعني الوزراء وحدهم بل تعني رئيس الجمهورية ونائبه وموظفي الولايات المتحدة، ويسهل فَهْم هذا عند الاطلاع على ما لمسئولية الوزارة من الشأن المفقود في نظام الولايات المتحدة السياسي.

وفي فرنسا نرى الطريقة الإنكليزية قُبِلَت منذ سنة ١٧٩١ مع شيء من التعديل، وقد تجلَّت في دستور سنة ١٧١٤، ودستور سنة ١٨٣٠، وفي دستور الإمبراطورية الذي وُضِعَ سنة ١٨٧٠، وقوانين فرنسا الدستورية التي سُنَّت سنة ١٨٧٥، وتجلَّت أيضًا في الدساتير التي لم تَقُلْ بمسئولية الوزراء السياسية؛ كدستور سنة ١٧٩١، ودستور السنة الثالثة، ودستور سنة ١٨٤٨.

ومع ذلك فإنَّ الإنكليز يَعدُّون في هذه الأيام نظام الاتهام الذي تسرَّب في دساتير الوقت الحاضر ساقطًا من العمل، فهو لم يُطبَّق منذ أكثر من قرن سوى مرتين؛ الأولى في سنة ١٧٨٨ ضد وران هاستنع،[1] والثانية في سنة ١٨٠٥ ضد اللورد ملفيل،[2] وقد ظلَّ راقدًا منذ هذا التاريخ؛ وسببه أن مسئولية الوزراء السياسية جعلت النظام المذكور

لا طائل تحته، وقضت عليه بالدثور؛ إذ يَستطيع مجلس النواب أن يُسقط الوزراء متى أراد من غير أن يحتاج إلى اتِّهامهم، ومِن الطبيعيِّ أن يحدث مثل هذه النتيجة في البلدان التي اعتنقَت نظام الحكومة البرلمانية.

ثالثًا: لم يُصَغ المبدأ القائل بإشراك الوزير في أعمال التاج الإنكليزي في كلمة جامعة إلا بالتدريج، وقد نشأ — ككثير من مبادئ الحقوق الإنكليزية المهمَّة — عن مسألة شكلية؛ وبيان ذلك أن الإنكليز ذهبوا إلى أن إرادة الملك — لكي تكون إلزاميةً في القضاء — لا بد لها من أن تَبرُز في شكل عهدٍ مختوم ببضعة خواتيم، وقد قالت العادة بأن يَختم كل واحد من هذه الخواتيم وزير، والوزير بختمه العهد المذكور يُصبح مسئولًا، ولم يُكتفَ بذلك، بل صار من الضروريِّ أن يُشرك الوزير في الأمور التي لا قيمة قضائية لها ولو كانت من نوع المفاوَضة الشفهية التي قد تُلْزم التاج، وبذا أضحى من واجبات وزير الخارجية أن يحضر كل مقابلة تقع بين الملك وسفير إحدى الدول الأجنبية، وصارت كل مفاوَضة خاصَّة بين ملك إنكلترة وسفراء الدول الأجنبية مخالفة لرُوح الدستور البريطاني، وكذلك إنجاز الأعمال — التي هي في الظاهر شخصيةٌ — كمزاولة حق العفو أصبح يتطلَّب تدخُّل الوزير وموافقته، وقد لُخِّصَ ذلك كله في الكلمة المأثورة القائلة بأن الملك لا يَقدِر على السير وحده.

ثم إنَّ العادة منَعت الملك من الإتيان ببعض الأعمال ولو ساعده وزيرٌ على ذلك، فمع أنَّ الملك في نظر القانون مفروض حضوره محاكمه ليس فوق القانون ولا يستطيع أن يَفصل أية قضية مدنية أو جنائية إلا بواسطة قضاته، وهو لا يقدر أن يحضر — كما في الماضي — جلسات مجلس اللوردات ولو كمُستمع؛ وذلك خشية استيلائه عليه وتأثيره فيه، وكذلك لا يستطيع أن يأمر بحبس أحد، وعلى ما لملوك إنكلترة من الحق في قيادة جيوش الإمبراطورية لم يقد ملكٌ منذ عهد جورج الثاني تلك الجيوش في ساحة القتال، وعكس ذلك لا يُلائم النظام البرلمان كما قال تود والبول.[3]

يتألَّف من تلك القواعد شبكة ضاقت حلقاتها بالتدريج، حتى صار يتعذَّر على أي مظهر من مظاهر إرادة الملك أن يمرَّ منها وحده، ولكن هذا نظام كثير التعقيد، خاصٌّ بمزاج الإنكليز العقلي، ولما أراد الفرنسيون أن يُدْخِلوا إلى دستورهم الأول مبدأ مسئولية الوزراء اتخذوا أقصر الطرق فقالوا: إنه لا بد من أن يوقع وزيرٌ أي أمر يوقِّعه الملك بيده، وقد جاء في الدستور المذكور الذي سُنَّ في سنة ١٧٩١ أنه لا يمكن تنفيذ أمر الملك ما لم يكن مذيَّلًا بتوقيعه وتوقيع أحد الوزراء. ومثل ذلك جاء في قانون فرنسا الدستوري

الذي سُنَّ في ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥، ومما هو جدير بالملاحظة أننا إذا استثنينا ثلاثة من دساتير فرنسا نرى الأخرى لم تحتوِ ما يدلُّ على المبدأ المذكور، والدساتير الثلاثة هي دستور السنة الثامنة ونظام دساتير الإمبراطورية الإضافي، ودستور سنة ١٨٤٨، ومما يَقضي بالعجب عدم ذكر ذلك المبدأ في دستور سنة ١٨١٤ ودستور سنة ١٨٣٠ وإن طُبِّقَ عملًا بقوة العرف.

هوامش

(1) Warren Hastings.

(2) Melville.

(3) Todd–Walpole.

الفصل الخامس

الحكومة البرلمانية

(١) أصول الحكومة البرلمانية وارتقاؤها في إنكلترة – مبادئ الحكومة البرلمانية – الوزارات الإنكليزية في أواخر القرن السادس عشر وفي أوائل القرن السابع عشر – نشوء الحكومة البرلمانية منذ سنة ١٦٨٨ حتى أواخر القرن الثامن عشر – الوزارة وتأليفها الحكومة البرلمانية الإنكليزية في القرن التاسع عشر – تفوُّق مجلس النواب التدريجي وضعف مجلس اللوردات – تعديل حقوق مجلس اللوردات بقانون سنة ١٩١١ – حق التاج في تعيين اللوردات – حال مجلس اللوردات الحاضرة – مجلس اللوردات ومشروع لجنة إصلاحه – تقليل سلطات مجالس الشيوخ في الدساتير التي سنَّتها ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا وبولونيا في سنة ١٩١٩ وسنة ١٩٢٠ – سلطات التاج الإنكليزي الحاضرة – فكتوريا وإدوارد السابع – مدة سلطات مجلس النواب في إنكلترة منذ القانون البرلماني. (٢) الحكومة البرلمانية في فرنسا – المجلس التأسيسي – أفكار ميرابو – دساتير الثورة الفرنسوية والإمبراطورية – دور إعادة الملكية – ملكية شهر تموز – هل يقول دستور سنة ١٨٤٨ بالحكومة البرلمانية؟ – دستور ١٤ يناير سنة ١٨٥٢ – اختفاء الحكومة البرلمانية – إعادة هذا النظام بالتدريج في الإمبراطورية الثانية – المجلس الوطني الذي تألَّف سنة ١٨٧١ – بحث في الانتقادات التي قيلت ضد الحكومة البرلمانية – إنكلترة – انتقاد ذلك المبدأ وسيره – انحلال الأحزاب – وزارات الائتلاف والحرب في أثناء الحرب العامة – فرنسا – انتقادات – الحكومة البرلمانية في أثناء الحرب – الإيمان القوي بالحكومة البرلمانية – الحكومة البرلمانية في ألمانيا.

نظام الحكومة البرلمانية كناية عن مسئولية الوزراء مسئولية تامة، وقد ظهر في إنكلترة ثم انتشر بالتدريج في بلدان أوربة الحرة، ونذكر من هذه البلدان على الخصوص مُستعمَرات إنكلترة التي مُنِحَت برلمانات وفرنسا وبلجيكا وهولندا وإيطاليا وإسبانيا والنمسا والمجر واليونان ورومانيا والسويد والنروج والدينمارك وألمانيا. ونذكر من البلدان القائلة بنظام الحكومة التمثيلية دون نظام الحكومة البرلمانية: الولايات المتحدة، وجمهوريات أميركا المتوسطة والجنوبية — التي اقتبست من الولايات المتحدة دستورها — وجمهورية سويسرة، وقد لاءم نظام الحكومة البرلمانية في أول الأمر الملكيات الدستورية وحدها، ولكن مثال فرنسا يُثبت ملاءمته للجمهوريات أيضًا، وإني أبحث في هذا الفصل في مبادئ الحكومة البرلمانية أولًا، وفي كيفية ارتقائها في إنكلترة ثانيًا، وفي تقلُّباتها في فرنسا ثالثًا.

(١) أصول الحكومة البرلمانية وارتقاؤها في إنكلترة

تَقتضي الحكومة البرلمانية قبل كل شيء حكومة تمثيلية؛ فهي مثلها توجب فصل السلطة الاشتراعية عن السلطة التنفيذية، وتفويض أمرهما إلى أناس مستقلِّين بعضهم عن بعض، وتفوِّض السلطة التنفيذية فيها إلى رئيس واحد سواء أملكًا كان أم رئيس جمهورية، وباسم ذلك الرئيس وحسب إرادته يؤتى بالأعمال التي تمارسها تلك السلطة، غير أنه يجب أن ينظر مجلس الوزراء في هذه الأعمال ويُقرِّرها قبلًا. ثمَّ إن صاحب السلطة التنفيذية وإن حُقَّ له في الظاهر أن يعيِّن هؤلاء الوزراء ويعزلهم قُيِّدت سلطته الحقيقية بقواعد وشروط يجب على مجلس الوزراء أن يكون جامعًا لها، ويُمكن حصرها في ثلاثة مبادئ؛ وهي:

أولًا: يجب أن يكون الوزراء من الحزب القابض على زمام الأكثرية في البرلمان أو في مجلس النواب على الأقل؛ وذلك عندما يكون البرلمان مؤلَّفًا من مجلسين، ثم إنَّ مِن الصواب أن يكون الوزراء أنفسهم أعضاء في البرلمان — أي جامِعين في أشخاصهم وظائف اشتراعية بجانب وظائفهم التنفيذية — وإن لم يكن هذا شرطًا قانونيًّا أو أمرًا مَرْعيًّا في كل وقت، ومن الطبيعي أن يُدْعَى لتأليف الوزارة زعماء الأكثرية في المجلسين، ولا سيما في مجلس النواب.

ووُجِدَ في الوقت الحاضر مَنْ قال بأن تعيين الوزراء كناية عن انتخابٍ يأتي به مجلس النواب وإن لم يكن ذلك شكلًا، وأظنُّ أن المستر باجوت[1] هو أول مَنْ

أورد هذا الفكر؛ فقد جاء في كتابه المُهمِّ الذي بحث فيه في الدستور الإنكليزي ما يأتي:

«نعني بكلمة وزارةٍ لجنةً اشتراعيةً انتُخِبت لتكون هيئة تنفيذية، وللهيئة الاشتراعية لجان كثيرة وأكبرها اللجنة التنفيذية، وتلك تختار لهذه أناسًا نثق بهم أكثر مما بغيرهم، وهي وإن لم تخترهم رأسًا تراها قادرة قدرة مطلقة على اختيارهم بالواسطة، وإيضاحه أنَّ الحزب السائد لمجلس النواب هو الحزب الذي يمثِّل أكثرية الشعب، والملك باختياره زعيم الحزب المذكور للوزارة يكون قد اختار الرجل الذي تختاره أكثرية مجلس النواب، ومجلس النواب هو الفرع المهم في الهيئة الاشتراعية كما هو معلوم.»

ولا يخلو هذا القول من خطأ؛ فمجلس النواب لا يَنتخِب الوزارة، ولا تنال هذه سلطاتها من الجهة الحقوقية إلا من رئيس الدولة، ومجلس النواب وإن كان له أن يدلَّ رئيس الدولة دلالةً مضمرة على الرجل الذي يتقلَّد الوزارة لا يكون قد عيَّنها حسب الشكل القانوني، بل حسب طريقة الانتخاب الطبيعي؛ لأنَّ الأحزاب عندما تكون منظَّمة في مجلس النواب ويكون بيد أحدها أكثرية ثابتة، لا يستطيع رئيس الدولة أن يؤلِّف وزارةً يُمكنها أن تعيش إلا إذا دُعِيَ للوزارة زعماء تلك الأكثرية، ولكن الأكثرية وقتما تكون غير ثابتة أو تكون عاطلةً ممَّن يُديرها يصبح رئيس الدولة حرًّا في اختيارها.

ثانيًا: لما كانت الوزارة تسير كهيئة واحدة وتقرِّر أعمال الحكومة في مجلسها وجب أن تكون مُتجانسةً، ولكي يَسهُل تأليف وزارة متجانسة لا يختار رئيس الدولة أعضاءها جميعهم بنفسه، بل هو يعيِّن لرآستها رئيس الأكثرية أو الرجل الذي تُقبل عليه هذه الأكثرية ويُترك له أمر اختيار زملائه، ولا يَنحصِر عمل رئيس الوزارة في اختيار زملائه، بل هو يرأس الوزراء في أثناء مذاكراتهم حينما لا يَحضُرها رئيس الدولة، وهو الذي يرتِّب أعمالهم ويتكلَّم باسمهم أمام البرلمان.

ثالثًا: إن الوزراء متكافلون في مسئوليتهم عن سياسة الحكومة العامة أمام مجلسي البرلمان، فما دامت الوزارة هي التي تعيِّن انتحاء تلك السياسة وتضع قرارات في شأنها، وجب أن تكون مسئولة عنها جميعها، وقد تكون المسئولية مسئوليةَ وزير وحده عندما يتعلَّق الأمر بأحد فروع الوزارة فقط، ويكون وزير ذلك الفرع هو الذي قرَّره أو اقترح على رئيس الدولة تقريره ثم وقَّعه معه.

والمسئولية المبحوث عنها هنا هي المسئولية السياسية، وهي تَختلِف عن المسئولية الجزائية التي تكلَّمنا عنها سابقًا، والمؤيد الوحيد لها هو فقدان السلطة، فمتى اقترعت أكثرية مجلس النواب على الوزارة وجب استعفاؤها جميعها، ومتى اقترعت على وزير في أمر يخصُّ فرعه الوزاري وجب عليه أن يَستعفي وحده، وأكثرية المجلس بنزعها ثقتها من الوزارة تكون قد عزلتها بالواسطة؛ لأنه لا شكل قانوني لهذا العزل، بل هو إشارة إلى الوزراء وإلى رئيس الدولة وإن كانت هذه الإشارة بالحقيقة كناية عن أمر.

تبيَّن مما تقدَّم أن الحكومة البرلمانية لا تقول بفصل السلطة التنفيذية عن السلطة الاشتراعية فصلًا بارزًا، كما أنها لا تَخلط إحداهما بالأخرى كما زعم المستر باجوت، وإنما تقول بتدخُّلهما تدخُّلًا متقابلًا؛ فالوزراء — من بعض الوجوه — ممثِّلو الهيئة الاشتراعية في ممارَسة السلطة التنفيذية، ولكنهم قبل كل شيء موظَّفو رئيس الدولة، ونائبون عنه أمام تلك الهيئة.

وما هو الشأن الذي يَبقى لصاحب السلطة التنفيذية في الحكومة البرلمانية؟ يبقى له شأن عظيم كثير الفائدة، لا شأن رسمي وهمي كالذي رآه المستر باجوت، ويمكن أن يكون لرئيس أسرة مالكة قديمة، وهو يتجلَّى — على الخصوص — في رئيس الجمهورية الذي هو وليد الانتخاب، ويرأس أهم اجتماعات الوزراء، ففي كل حال تُباشَر السلطة التنفيذية باسم رئيس الدولة، ويُقتضى أن يوقِّع كل عمل من أعمالها، وإذا رأى أن الوزارة أتوه بقرار غير سياسي أو خطر لا يُوقِّعه من غير أن يُقاومه ويبدي ملاحظاته عليه، ومما لا ريب فيه أنه لا يرفضه رفضًا باتًّا؛ لاحتمال تأدية ذلك إلى استعفاء الوزراء المُستنِدة في سياستها إلى أكثرية البرلمان، وإنما يمكنه أن يناقش وزراءه طمعًا في تغيير رأيهم فيه، وهو وإن لم يستطع — لعدم مسئوليته — أن يفرض إرادته يَقدر على تأخير بعض الأمور وتحويلها عن سيرها، وتبدو أهميته في الأزمات الوزارية التي لا يتقدَّمها انتظام في حال الأحزاب، فهو يقدر إذ ذاك على وصْل حبل الحكومة الذي انقطَعَ مؤقتًا.

ومن أوصاف الحكومة البرلمانية أن يتمتَّع صاحب السلطة التنفيذية بامتياز مُهمٍّ يتمكَّن به من مقاومة أكثرية مجلس النواب التي تودُّ أن تفرض عليه وزارةً معيَّنةً، ومِن ثمَّ سياسة محدَّدة، وهذا الامتياز هو حقُّ حلِّ مجلس النواب قبل انقضاء مدته، ودعوة الناخبين إلى انتخابٍ جديد، وقد يكون حق الحل في الحكومات غير البرلمانية أيضًا؛ فقد نصت عليه دساتير فرنسا التي لم تقل بالحكومة البرلمانية ودستور الإمبراطورية الألمانية قبل سنة ١٩١٩، وإنما يتَّصف فيها بأنه سلاح هجوم بيد رئيس الدولة ضد الهيئة

الاشتراعية التي يسودُها ويودُّ أن يعيدها إلى حظيرة الخضوع، وفي الحكومة البرلمانية يكون حقُّ الحلِّ مشروعًا ضروريًّا ضامنًا لمبدأ توزيع السلطات، ولولاه لأمكن مجلس النواب الذي عادَ لا يَدعمه الرأي العام أن يُلزِم البلاد حكومةً ويبطل استقلال السلطة التنفيذية، وفيما عدا الأمور التي نصَّ عليها الدستور نصًّا صريحًا يجب على رئيس الدولة عندما يتذرَّع بحق الفسخ أن يَستنِد إلى وزارة تأخذ على نفسها أمر مسئوليته، واليوم يعدُّون في إنكلترة حق الحلِّ آخرَ وسيلة تلجأ إليها الوزارة التي لا تَدعمُها أكثرية مجلس النواب لتبقى قابضة على زمام الحكم، ومهما تكن نتيجة الانتخابات الجديدة لا يمكن تلك الوزارة أن تذهب إلى حلِّ المَجلِس حلًّا آخر.

ولا تنال يد التنظيم القانوني كثيرًا من أمور الحكومة البرلمانية المعقدة، والعادات والتقاليد والعقود المقبولة قبولًا عامًّا مُضمرًا هي التي تؤيد هذه الأمور، وهذا ما هو واقع في إنكلترة التي صار كثير من مبادئها المهمَّة من الحقوق العامة لقيامِه على سوابق مكرَّرة، فلا نصَّ في القوانين الإنكليزية على وجود الوزارة، وليس للوزارة في إنكلترة صفة قانونية غير ما يكتسبونه من اليمين كأعضاء في المجلس الخاص، وفي فرنسا — إذا استثنَينا بعض قواعد جوهرية نص عليها دستور ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ — نرى كثيرًا من مبادئ الحكومة البرلمانية غير معيَّن تعيينًا قانونيًّا وعاطلًا من المؤيدات الصريحة، ومنها كيف يُكْرَه الوزراء الذين أسقطهم مَجلِس النواب على الاستعفاء؟ وكيف يُمنَعون من البقاء في وظائفهم إذا لم يَعزلهم رئيس السلطة التنفيذية؟ ثم كيف يُلْزَم هذا الرئيس أن يَختارهم من الحزب القابض على أكثرية البرلمان؟ والبرلمان لكي يجعل الوزراء ورئيس السلطة التنفيذية يحترمون قواعد الحكومة البرلمانية يتمتَّع بمؤيدات غير مباشرة قوية، نذكر منها رفضَه الموافَقة على الميزانية السنوية، ونذكر عدم موافقة البرلمان الإنكليزي السنوية على إبقاء جيش دائم.

تلك مبادئ الحكومة البرلمانية، فلنبحَث الآن في كيفية ارتقائها في إنكلترة.

الحكومة البرلمانية في إنكلترة كنظام المجلسَين وليدة التاريخ لا التأمُّل العقلي، وإليك تفصيل ذلك:

ظلَّ ملوك إنكلترة يعتمدون على الوزراء والمجلس الخاص قرونًا كثيرة، وفي عهد أسرة تيودور وأسرة ستوارت كان هذا المجلس يقوم كالمحاكم النظامية بوظائف قضائية مهمة، ولم تُلْغَ لجنته القضائية إلا في سنة ١٦٤١، وقد بقيَ مدةً طويلة مجلس شورى

للمذاكرة في شئون الملك المهمة، وبلغ أوج مجده في القرن الرابع عشر والقرن الخامس عشر والقرن السادس عشر.

وفي أواخر القرن السادس عشر وأوائل القرن السابع عشر كان في الغالب ينفصل عن بقية المجلس المذكور لجنة مؤلَّفة من الوزراء وبعض أعضائه؛ للبحث في الأمور الصعبة المهمة التي كان الملك يعرضها عليها، ولكن الأمر لم يلبث أن أصبح عادةً ثابتة وطرزًا للحكومة في عهد أسرة ستوارت، ولم تكن لتلك اللجنة — وإن شئت فقُل لمجلس الوزراء — صفة قانونية، وكثيرًا ما كانت تُعَدُّ بها كهيئة مخالفة للحقوق الإنكليزية العامة، وقد رُجِعَ إليها بعد إعادة الملكية لا لأنها تلائم أفكار الملك ومناحيه فقط، بل لأنَّ احتياجات الحكومة كانت توجبها أيضًا. ومما لا شك فيه أن المذاكرة في شئون المجلس الخاص — حسب الطريقة السابقة — أصبحت مُتعذِّرة بعد أن تعقَّد تركيب الحكومة وصار من الصواب أن يفوَّضَ أمرُها إلى عدد قليل من الرجال المحنَّكين، وكلما صعب على المَجلس الخاص أن يقوم بأعباء الحكم — نظرًا لكثرة أعضائه — كانت أهميته تنتقل بالتدريج إلى الوزارة والبرلمان، وما أتى به في عهد شارل الثاني من المجهودات للتوفيق بين المجلس الخاص والحالة الجديدة ذهب أدراج الرياح.

ومن تلك الوزارة التي تمَّ أمرها في النصف الأول من القرن السابع عشر نشأت الوزارة الحديثة، وهذه تُناقض تلك مناقضةً تامَّةً؛ لأنَّ الوزارة كانت وزارة الملك نفسه، وهي لكي تكون ذات صبغة أخرى مستقلة عن التاج ومتجانسة في تركيبها كان يجب أن تُعيَّن من قِبَلِ البرلمان تعيينًا مُضمَرًا.

وقع ذلك بعد ثورة سنة ١٦٨٨ بالتدريج، وقد نشأ عن ضرورةٍ عانتْها سلطة الملك، فما ناله البرلمان من فوز تامٍّ، وما صار له من حق ثابت في مراقَبة وظائف الملك، بفضل اقتراعه السنوي للجيش والضرائب، جعَلا حكم التاج للبلاد أمرًا مُستحيلًا من غير أن يكون وأكثرية البرلمان على اتفاق تام، وأحسن وسيلة كانت لدوام هذا الاتفاق هو أن يختار الملك أعضاء الوزارة من الحزب القابض على الأكثرية في البرلمان، أو مِن الذين يمكن أن يؤثروا في تلك الأكثرية على الأقل، ولكن التاج كان — حتى أواخر القرن الثامن عشر — يتذرَّع بتلك الوسيلة كتدبيرٍ سياسيٍّ لا كمبدأ حقوقيٍّ لا بد له من احترامه، وفي القسم الأكبر من هذا القرن عاد الوزراء غير متجانِسين؛ فقد حدث فيه أمر غريب قائل بأن تحتوي الوزارة على عنصرين مختلفين: الأعضاء الموظَّفين الذين فُوِّضت إليهم إدارة المصالح والنظر في الأمور السرية، والأعضاء الفخريِّين الذين أُكْرِهوا على التخلي عن الحكم

وظلوا يتبوءون مقاعد في مجلس الوزراء بجانب خصومهم السياسيين القابضين على زمام السلطة، وقد حقَّق المستر أنسن[2] أنَّ اشتراك هؤلاء في مجلس الوزراء لم ينقطع إلا منذ سنة ١٧٨٢، وإدارة حسب هذه الشروط كثيرة الصعوبة، وبها تكون الوزارة خاضعةً للتاج.

على أنَّ الوزارة لم تلبث أن تحرَّرت من بعض الوجوه، وأول ما وقَع أنَّ عادة مُذاكَرة الوزراء برآسة الملك التي كانت جاريةً في عهد وليم الثالث وأسلافه زالت في عهد جورج الأول؛ فقد كان هذا الألماني لا يحسن الإنكليزية، ولما كان يلاقي صعوبةً في تفهُّم مذاكرات الوزراء ويعجز لهذا السبب عن إدارة جلساتهم كَفَّ عن حضورها، وبذلك قامت عادة قائلة بأن تتمَّ مُذاكرات الوزراء في غياب الملك، وصار الوزراء يَعرضون على الملك نتيجة مذاكراتهم بواسطة أفضلهم أو بواسطة الوزير الذي تختص اللائحة بفرعه الوزاري، وقد مضى زمن طويل قبل أن يكون للوزراء رئيس أول يؤلِّف الوزارة ويقودها.

كان «رئيس الوزارة» يُعيَّن غير مرة في الدور الملكي الذي ساد إنكلترة قبل ثورة سنة ١٦٨٨، إلا أنه كان يدور على الألسنة أن مثل ذلك الموظف مما لا يَستصوبه القانون الإنكليزي. نعم، كان بعد تلك الثورة يُرَى من وقت إلى آخر رجل نافذ في الوزارة؛ لما له من الدالَّة على الملك، ولكنه لم يَمتز من زملائه بشأن دستوري خاصٍّ، تلك حال روبرت والبول[3] الذي لم تُقْبِل عليه أكثرية مجلس النواب إلا لما كانت تناله منه من النعم والمقامات الحكومية، ولم يتمَّ استنباط وظيفة رئيس الوزارة إلا في أواخر القرن الثامن عشر، وقد عرَّفها بيت[4] عندما قبض على زمام الوزارة في سنة ١٨٠٣ تعريفًا واضحًا، ورآسة الوزارة من أجزاء الحكومة البرلمانية المهمة في إنكلترة، فمتى يتمُّ الفوز لأحد الأحزاب في مجلس النواب يلزم التاج اختيار زعيم هذا الحزب لها، والرئيس المذكور هو الذي يؤلِّف الوزارة ويرأسها، وهو الذي يتصل بالملك في الشئون السياسية ولا يتصل الوزراء الآخرون بالتاج الإنكليزي إلا بواسطته.

وقد تمَّ تكافل الوزراء في مسئوليتهم أمام البرلمان بعد تحوُّل طويل، لا جَرَمَ أننا نُصادف في القرن الثامن عشر أمثلةً قليلة على استعفاء الوزراء عندما يعلن مجلس النواب عدم ثقته بهم، ولكن المبدأ الحقوقي كان يذهب إلى أن ذلك المجلس لا يستطيع أن يحمل الملك رأسًا على اختيار وزراء آخرين وعزلهم، والوسيلة القانونية الوحيدة التي كان يُمكنه أن يهدِّد الوزراء بها هي نظام الاتهام، ووسيلة مثل هذه شخصية ككل اتهام جنائي؛ فهي تفرض اقتراف الوزير إثمًا كفاعلٍ أصليٍّ أو شريك، ومسئولية الوزير الواحد الجزائية تأبى

بطبيعتها أن يكون الوزراء جميعهم متكافلين فيها، وإلا تكون جائرةً، ويمكن استنباط مسئولية الوزير الشخصية من المناقشة التي دارت في سنة ١٨٠٦ عندما رضيَ قاضي القضاة اللورد إلنبورو[5] أن يكون له مكانٌ في الوزارة؛ فقد قيل: إنَّ تعيينه في الوزارة يجعله مسئولًا كعضوٍ فيها عن الطرق القانونية التي قد يفوَّض إليه أمر النظر فيها كقاضٍ، وقد رفَض أنصار الحكومة إذ ذاك هذه النظرية القائلة بمسئولية الوزير عن أعمال الوزارة جميعها مقرِّرين أن كل وزير مسئول عن فرعه الوزاري فقط.

وعلى رغم ذلك استنبط المبدأ القائل بمسئولية الوزارة جميعها في غضون القرن الثامن عشر شيئًا فشيئًا، وبعد أن سقطت وزارة اللورد نورث[6] في سنة ١٧٩٢ — عند عدم ثقة مجلس النواب بها — أصبحت مسئولية الوزارة سياسية مشتركة وهذا أمرٌ طبيعي، فأخذت الوزارة بعدئذٍ تظهَر ذات وحدة حقيقية وهذا أمر عادل، فعادت المسئولية الوزارية غير جزائية، وهكذا أخذت المسئولية الجزائية تصير سلاحًا كليلًا، وتفسح المَجال لمسئولية مَرِنة سليمة.

ومع ذلك ليس لدينا — حتى سنة ١٨٣٠ — مثال على أن وزارةً تخلَّت عن الحكم لعدم نجاحها في أمر اشتراعي أو ضريبة، حتى إنَّ ماكولي[7] كان كوزير يصرِّح في سنة ١٨٤١ في مجلس النواب بأنه ليس على الحكومة أن تتنزَّل عن السلطة لعدم استطاعتها أن تجعله يوافق على إصلاح اشتراعي، ولكن ارتقاء المصالح السياسية واتساع حق الانتخاب جعلا مجلس النواب مرآة الرأي العام، وأوجبا على الوزارات أن تأتي بأمر اشتراعي جديد في نهاية كل دورة برلمانية، فإذا اقترعت أكثرية مجلس النواب عليه دلَّ ذلك على أن البلاد عادت لا ترتاح لها، وإن اقتراع مجلس النواب على أي إصلاح اشتراعي تقترحه الوزارة وإن عنى سقوط هذه الوزارة يستطيع رئيسها الذي فقد الأكثرية أن يتذرَّع بحق حلِّ مجلس النواب الذي يمارسه التاج حسب إشارة الوزارة، وإذ ذاك تُعْرَض مسألة بقاء الوزارة على الناخبين الذين يكون بيدهم وقتئذٍ تقرير دوامها أو قيام الحزب المعارض مقامها، وقد تبدَّلت الوزارة في إنكلترة منذ سنة ١٨٦٧ حتى سنة ١٨٩٢ ست مرات، وفي أربع من هذه المرات استعفى الوزراء، لا لأنَّ مجلس النواب اقترع عليهم، بل لأن الانتخابات العامة أفتت ضدَّهم، وهكذا ترى السلطة القائلة ببقاء الوزارة أو سقوطها انتقلت من التاج إلى مجلس النواب، ومن هذا إلى الشعب.

نَستنتِج مما تقدَّم أن مصير الوزارات منوط بنتيجة الانتخابات العامة، والوزارة التي لا تكون الانتخابات بجانبها لا تَنتظر في الغالب من مجلس النواب الجديد تأنيبًا آخر، بل

تترك زمام الحكم عندما تقف على النتيجة، ونَستنتِج أيضًا أن الانتخابات العامة تدور حول مسألة أو مسألتين تبدو بنفسها للناخبين، ونظام مثل هذا يقضي بالعجب لبُعدِه من ضيق نظام الاستفتاء العام وجعله الشعب قاضيًا في المسائل الوطنية الكبرى.

وتفرض الحكومة البرلمانية أن يكون أعضاء الوزارة ذوي صفتَين؛ صفة الوزير وصفة عضو البرلمان، ولم يُجادل في وقت في مُطابَقة هاتين الصفتين أو عدمها عندما يكون اللورد وزيرًا؛ فاللورد بقبوله منصبًا عامًّا لا يخسر لورديته التي هي حق شخصيٌّ إرثي، والأمر يختلف عندما يكون أعضاء مجلس النواب موضع البحث، وإليك إيضاح ذلك: ظلَّ مجلس النواب قبل ثورة سنة ١٦٨٨ زمنًا طويلًا لا يخشى حضور موظَّفي الملك جلساته، ولم تبدُ صعوبة في انتخاب هؤلاء حتى أعضاء المَجلس الخاص لمجلس النواب، وعندما كان النائب في أثناء الدورة البرلمانية يُعيَّن لمنصب في الحكومة كان يحافظ على كرسيه في مجلس النواب إذا استثنَينا بعض الشواذ، وقد بقيَ الأمر كذلك حتى أواخر القرن السابع عشر وأوائل القرن الثامن عشر؛ حيث مُقِتَ هذا النظام، ومن محاذيره التي أُبديت أن مجلس النواب باحتوائه على عدد من الموظَّفين الذين ينالون مرتباتهم من التاج يكون استقلاله في خطر، وقد صَعُبت معالجة ذلك اشتراعيًّا حتى سنة ١٧٠٠ حين جاء في النظام الذي دُعِيت فيه الأميرة صوفية الهانوفرية مؤقتًا إلى التاج أنه لا يحقُّ لأيِّ شخص ينال من الملك وظيفة أو مرتبًا أو أية فائدة أخرى أن يكون عضوًا في مجلس النواب، ولم يطبَّق ذلك إلا عند صعود أسرة هانوفر إلى العرش البريطاني في سنة ١٧١٤، حتى في هذا التاريخ شعر بغلوِّ ذلك التدبير المؤدي إلى إخراج كل نائب يختاره الملك كوزير من مجلس النواب، فتقرَّر في سنة ١٧٠٧ أن يعدَّل المبدأ المذكور على شكلٍ يَخسر به كل نائب نيابته إذا نال من الملك منصبًا ذا راتب على أن يحقَّ له أن يُجدَّد انتخابه، إذ لم يكن المنصب المذكور من المناصب التي لا تُناقض النيابة، ومنها مناصب الوزراء. وبذا توطَّد المبدأ الذي اتخذه بعض الدساتير في الوقت الحاضر، والذي يقول بأنَّ النائب بعد أن يصير من الوزارة لا يَبقى من مجلس النواب، ويُصبِح كرسيُّه خاليًا، على أن يحقَّ له أن يُنتخب ثانيةً للنيابة، وليس هذا المبدأ على جانب كبير من الصواب؛ لأنَّ انتساب النائب إلى الوزارة في الحكومة البرلمانية لم يكن أمرًا يفسده به صاحب السلطة التنفيذية، وإنما يُصبح الوزير الجديد بهذا الانتساب عرضة لنفقات معركة انتخابية جديدة ومتاعبها، غير أنَّ وطأة هذا المحذور خفَّت بنظام الانتخاب المُتَّبع في إنكلترة وبأخلاق تلك البلاد السياسية، وقد اقتُرِحَ إبطال ذلك المبدأ غير مرة فتناقَش البرلمان فيه. وفي سنة ١٨٦٧ تقرَّر

أنَّ أعضاء مجلس النواب الذين يدخلون في الوزارة ثم يَعرضون أنفسهم على الناخبين فيُجدَّد انتخابهم يحافظون على مقاعدهم النيابية وإن غيَّروا بعدئذٍ منصبهم في الحكومة التي دخلوا فيها. وفي أثناء الحرب العامة — أي في ٤ يونيو سنة ١٩١٥ — اقتضت الضرورة القائلة بوقف الانتخابات في أيام الحرب سنَّ قانون قائل بإعفاء أعضاء مجلس النواب الذين يُدْعَون إلى الوزارة من تجديد انتخابهم.

تمتاز الوزارة الإنكليزية — التي بيَّنت نموَّها التدريجي من الوزارات التي تتألَّف في مختلف البلدان الأوربية — بالصفتين الآتيتين؛ وهما:

أولًا: إنها لا تحتوي — بحكم الضرورة — على عدد معيَّن من الوزراء قبلًا، وإنَّ الذين يقومون في إنكلترة بوظائف الوزير يَحملون ألقابًا مختلفة، وتكون أعمالهم كثيرةَ التبايُن في الغالب، ولم يعيِّن القانون ولا العادة مَنِ الذين يشتركون من هؤلاء في مجلس الوزراء؛ قال تود والبول:[8] «يتألَّف مجلس الوزراء من أسنى أجزاء الإدارة ولكن عدد أعضائه متغير غير معيَّن، ورئيس الوزارة — وهو المفوَّض إليه تأليفه — هو الذي يحدِّد بعد موافقة الملك عدد الوزراء فيه.» وقد كان مجلس وزراء اللورد سالسبري كثير العدد قبل حلِّ مجلس النواب في شهر سبتمبر سنة ١٩٠٠، فزاد هذا العدد عند إعادة النظر في تأليفه بعد الانتخابات الجديدة، وإليك ما جاء في جريدة الاستندارد في ١٤ نوفمبر سنة ١٩٠٠: «سوف لا يكون عدد وزرائه أقل من عشرين، ولا تسهل إدارة عدد كبير كهذا، وكنا نظن أن اللورد سالسبري سيحاول تقليله، غير أن الأحوال وزيادة الحاجات الجديدة زيادة مطردة حالت دون ذلك.» ولما أضيف إلى دوائر الدولة الكبرى دوائر أخرى ووُسِّعَت أعمالها جُعِلَ على رأس كل واحدة منها رئيسٌ ممثِّل لها مسئول عنها، وهكذا اتسعت لجنة الوزراء الصغيرة، فوصلت إلى حالتها الحاضرة، ولكنه ظهر إزاء هذا الاتساع ميل قائل بأن تبحث هيئة وزارية صغيرة في المسائل التي تمسُّ حياة الأمة؛ فأدى ذلك إلى حدوث لجنة إدارية في مجلس الوزراء حائزةً على ثقة هؤلاء.

ثانيًا: ليس للوزراء أن يَدخلوا مجلسي البرلمان كوزراء ويتكلَّموا فيهما، وإنما يُمكنهم أن يأخذوا مقاعدهم في المجلس الذي ينتسبون إليه كأعضاء فيه.

ويُسمِّي الإنكليز الحكومة البرلمانية بالحكومة الحزبية، وأصل هذه التسمية هو أنَّ وجود تلك الحكومة يَفرض وجود حزبَين كبيرين في الأمة — ومِن ثَمَّ في البرلمان — يَقبض كلٌّ منهما على السلطة عندما يفوز في الانتخابات، ولكنَّه يجب أن لا يُظَنَّ أن الحكومة البرلمانية سارت على هذا الوجه منذ البداءة. نعم، تألَّف الحزبان قديمًا؛ أحدهما محافظ

مُستعدٌّ للدفاع عن امتيازات التاج القديمة. والثاني قائل بالتقدُّم ساعٍ إلى توطيد دعائم الحرية العامة (وقد حدث ذلك منذ سنة ١٦٧٩، فبرز حزب المحافظين وحزب الأحرار) إلا أنَّ حزب المحافظين حُرِمَ السلطة بعد ثورة سنة ١٦٨٨ مدةً طويلة لاعتبار أعضائه من أشياع الأسرة الساقطة، واستمرَّت هذه الحال حتى سنة ١٧٨٦ حين قهر المحافظون حزب الأحرار في الانتخابات التي تمَّت فيها وتسلَّموا السلطة، ومنذ هذا التاريخ قامت الحكومة الحزبية في إنكلترة وداوَمتْ على سيرها حتى اليوم.

أوجب نشوء الحكومة البرلمانية في إنكلترة أمرَين مُهمَّين؛ الأول تفوُّق مجلس النواب وضعف مجلس اللوردات بالتدريج. والثاني زوال بعض امتيازات التاج، وهاك إيضاح ذلك:

كان تطبيق مبدأ الحكومة البرلمانية — أي اختيار الوزراء من الحزب السائد للبرلمان — يؤدِّي — في البداءة — إلى تفوُّق مجلس اللوردات تفوُّقًا سياسيًّا، فمِن هذا المجلس كان يُعيَّن الوزراء وهو الذي كان يدير الحكومة بالحقيقة. نعم، نال مجلس النواب منذ أواخر القرن السابع عشر امتيازاته الجوهرية، ولا سيما ما يتعلَّق فيها بفرض الضرائب، وصار لا بدَّ لمجلس الوزراء من أن يختار منه للوزارة عضوًا أو أكثر قادرًا على قيادته والمُحافَظة على أكثريته، ولكنَّ مجلس اللوردات هو الذي كان — في الغالب — يسيطر عليه، وعلَّة ذلك أن اللوردات — وهم من أرباب الأملاك الواسعة وأصحاب النفوذ الكبير في المدن والمقاطعات — كانوا يَقدرون على جعل الناخبين في كثير من الأحوال يُصوِّتون لمرشحيهم، ثم إنَّ أكثرية مجلس النواب كانت تتبع الوزارة للعطايا والنِّعَم التي كانت تنالها منها. أَضِف إلى ذلك أنَّ الحكومة كان يسهل عليها أن تؤثر في كثير من المقاطَعات التي حافظت على حقها القديم في انتخاب نوَّاب عنها وإن قلَّ عدد سكانها وأصبح الناخبون فيها لا يجاوزون عدد الأصابع، ومما كان يُسهِّل وقوع هذه المساوئ كون الصحافة إذ ذاك في حالة الطفولة وعدم اهتمام الرأي العام بمذاكرات البرلمان.

ولكن كل شيء تبدَّل مع الزمن؛ فقد وُسِّعت دائرة النظام الانتخابي وعُدِّلت بالإصلاح الكبير الذي تمَّ في سنة ١٨٣٢، وصارت الصحف السيَّارة الرخيصة تنير أذهان الرأي العام وتجعله يدقِّق في مذاكرات البرلمان، وفي بيئة مثل هذه أصبح مجلس النواب المنتخَب انتخابًا حرًّا مستقلًّا يتمتَّع بالحقوق التي نالها منذ زمن طويل وكان يمارسها تحت وصاية مجلس اللوردات المستورة وضغط الحكومة ورشوها، وبذا تغيَّرت الموازنة في البرلمان

الإنكليزي فأصبحت كلمة مجلس النواب الذي احتكر كل نفوذ في الحكومة البرلمانية هي العليا، ويتجلَّى هذا في المثل الدستوري القائل بأنَّ الوزارة لا تسقط إلا إذا اقترع عليها مجلس النواب لا مجلس اللوردات، ومع أنَّ إنكلترة لم تقُلْ بمبدأ سيادة الشعب قولًا قانونيًّا تسرَّب هذا المبدأ في دستورها بالتدريج، وأصبح روحه وعلة ارتقائه، وقد تمَّ له الفوز في إصلاح ٤ فبراير سنة ١٩١٨ الانتخابي الذي جعل الدوائر الانتخابية بحسب عدد السكان، وقرَّر أن يَصير ناخبًا كلُّ رجل بلغ الحادية والعشرين من عمره وكل امرأة بلغت الثلاثين من عمرها.

فَقَدَ مجلس اللوردات حق اقتراح القوانين المالية وتعديلها منذ وقت طويل، وهذا الامتياز الذي انتقل مع الزمن إلى مجلس النواب ساعَد على رجحان كفَّة هذا المجلس، وقد نشأ عن مبدأ خاص بالحقوق الإنكليزية العامة، تمَّ في قرارات اتُّخِذَت في القرن السادس عشر والقرن السابع عشر، وجاء فيها أن حق الموافَقة على ضرائب التاج وفرض الإتاوات على الشعب عائد إلى مجلس النواب، وإذا استمرَّ مجلس اللوردات على الاشتراك في هذا الأمر فلأنه يبرز في شكل قانون، ولأنَّ من الضروري أن يوافق المجلسان على سنِّ كل قانون، وقد استُنبط من المبدأ المذكور نتيجتان؛ الأولى هي أنه يجب أن يصدر كل قانون ماليٍّ عن مجلس النواب. والثانية هي أنَّ مجلس اللوردات لا يستطيع أن يعدِّل ذلك القانون، بل يقدر على قبوله أو رفضه كما هو، وبذا لا يضع اللوردات الضريبة، وإنما يتدخَّلون في شأن الضريبة التي قال بها مجلس النواب لتلبس حُلَّة القانون، وحتى سنة ١٨٦٠ كان اللوردات يظهرون بمظهر المُحافظ على حق الرفض؛ ففي هذه السنة لما أصلح مجلس النواب الضرائب وزاد الضريبة العقارية وضريبة الطوابع، وألغى ضريبة الورق، ووافق اللوردات على مشروع الضريبة العقارية ومشروع ضريبة الطوابع، ورفض مشروع إلغاء ضريبة الورق، أجاب مجلس النواب عن هذا الرفض بقرارات قائلة باستطاعة مجلس النواب في كل وقت أن يَمزج المشاريع المالية مزجًا يُصبح به حقُّ اللوردات في رفضها أمرًا وهميًّا.

ولا شكَّ في أن المبدأ القائل بأن مصير مجلس الوزراء منوط بمجلس النواب وحده كنايةً عن عهد قام على التقاليد التي ثبَت أمرها بفعل السوابق المكرَّرة، وقد ظهرت في أكثر من نصف قرن وزارات استطاعت أن تعيش على رغم عدم ثقة مجلس اللوردات بها، وأن تتبع سياسة لم يَستصوِبها هذا المجلس، وحتى إنَّ اللورد سالسبري أذعن لهذا المبدأ الدستوري في أوائل التصادُم الذي وقع من أجل الحكم الذاتي الأيرلندي، فاسمع

ماذا جاء في خطبته التي ألقاها في سنة ١٨٩٢ في مجلس اللوردات: «إن من مقتضيات الدستور الإنكليزي أن يكون تعيين الوزارة منوطًا بمجلس النواب، ولكنه بعد أن يتمَّ اختيار رجالها لا يبقى هذا المجلس صاحب الحق المُطلَق في شئونها، بل يتساوى المجلسان فيها إذا استثنَينا المسائل المالية.»

والذي حافظ عليه اللوردات هو اشتراكهم التام في السلطة الاشتراعية ما عدا القوانين المالية، فلهم حقُّ الاقتراح وحقُّ رفض اللوائح التي يرسلها إليهم مجلس النواب والحكومة وتعديلها، على أنَّ مُقاوَمة مجلس اللوردات للوائح النواب لا تَدوم على الإطلاق، والسبب في ذلك هو أنَّ اللوردات — إذ يسيرون كمُمثِّلي الأمة من غير أن تَنتخِبَهم — يجب عليهم أن يُذعنوا لإرادة الأمة التي تتجلَّى في انتخابات مجلس النواب. أجل، يجب عليهم أن يُذعنوا ولكن متى وعلى أي شرط لم يُحدَّد ذلك تمامًا ويصعب تحديده؟

وعند أشد علماء إنكلترة انتصارًا لحقوق مجلس اللوردات يمكن استئناف اللائحة التي رفضها هذا المجلس لدى ناخبي مجلس النواب، وعلى مجلس اللوردات أن يَنثني عن عزمه عندما لا تكون نتيجة الانتخابات النيابية في جانبه، ولا يخلو ذلك من اعتراضٍ عليه، لا لأن نظام المجلسَين في إنكلترة يظهر به غير صائب، بل لأن مجلس اللوردات في الوقت الحاضر بيد حزب المحافظين، ولا يقف سوى الإصلاحات التي يقترحها حزب الأحرار وقتما يقبض على ناصية الحكم.

ولكي يتمَّ إكراه مجلس اللوردات على أمر يتمتَّع التاج بوسيلة هي بِيَدِ الوزارة بالحقيقة، ومن ثمَّ بِيَدِ أكثرية مجلس النواب، وهذه الوسيلة هي قُدرة التاج على تعيين عدد غير مَحدود من اللوردات، فالتاج يَستطيع أن يعيِّن بها عددًا كافيًا من اللوردات القائلين برأي الأقلية في مجلس اللوردات، وبرأي الأكثرية في مجلس النواب، حتى تُصبح تلك الأقلية أكثريةً، ويتَّفق المجلسان والحكومة، ولم يتذرَّع التاج بها غير مرتين؛ الأولى كانت في سنة ١٧١٢؛ لإبطال معارَضة مجلس اللوردات في معاهدة أوترخت، فلما اشتدَّت معارضة الأحرار إذ ذاك — وقد كانت أكثرية اللوردات بِيَدِهم — عيَّن الملك اثني عشر لوردًا من المحافظين ففَقدوا أكثريتهم. والمرة الثانية كانت في ١٧ مايو سنة ١٨٣٢ حين فوَّض وليم الرابع إلى الوزير اللورد غراي أن يختار عددًا كافيًا من اللوردات؛ ليتمَّ سنُّ قانون الإصلاح، ولكن مجلس اللوردات في هذه المرة حال دون ذلك بأن خضَع واقترع للقانون المذكور.

وعلى رغم تحديد سلطة مجلس اللوردات في أمر الاشتراع تراه اليوم عرضةً للهجوم بشدة؛ وسبب ذلك أنه يُنْظَر إليه كهيئة أريستوقراطية تمارس السلطة الاشتراعية في بلادٍ كإنكلترة ترى نفسها كثيرة الديموقراطية، وقد عانى في السنوات الأخيرة هجمتَين هائلتين:

فالهجمة الأولى وقعت في سنة ١٨٩٣ على أثر رفض مجلس اللوردات مشروع الحكم الذاتي الأيرلندي الذي اقترع له مجلس النواب عندما عرضه المستر غلادستون عليه، فقد أحدَثَ حزبُ الأحرار آنئذٍ هياجًا عظيمًا ضد مجلس اللوردات، ووجَّه إليه من قوارص الكلام ما لا محلَّ لذكره هنا، ولكنَّ الانتخابات العامة التي دارت في سنة ١٨٩٥ حول مسألة الحكم الذاتي الأيرلندي اتجهت ضد هذا الحكم، وأوجبت تسلُّم حزب المحافظين زمام الحكم، وهكذا هدأت الزوبعة التي ثارت ضد اللوردات.

والهجمة الثانية — وهي أشد من الأولى — وقعت في سنة ١٩٠٦ على أثر فوز حزب الأحرار (الذين قبضوا على السلطة في وزارة السر كمبل بنرمان[9] التي خلَفتْ وزارة المستر بلفور) في الانتخابات العامة، فلما اقترع مجلسُ النواب للمشاريع التي دارت حولها الانتخابات، ومنها: مشروع الانتخاب الضَّمِّي، ومشروع التعليم — الذي يرمي إلى إصلاح قانون التعليم — الذي سُنَّ في سنة ١٩٠٢ بأن تزيد سيطرة الحكومة على المدارس الابتدائية. عرضَت الحكومة هذين المشروعين على مجلس اللوردات، فرفَض هذا المجلس مشروع الانتخاب الضمِّي، وعدَّل مشروع التعليم تعديلًا ذهب بجوهره، وحينئذٍ قامت ضد مجلس اللوردات ضجَّة عظيمة أوجبتْها الحكومة من بعض الوجوه.

حقًّا، إن مساوئ ذلك المجلس كثيرة، لا لأنه قائم على مبدأ الوراثة الذي لا يلائم الروح الديموقراطية، ولا لأنَّ الذين يشتركون فيه لا يستحقون أن يكونوا منه، ولا لأنَّ عدده زاد مع الوقت فأصبح ست مائة، بل لأنه صار مجلسًا محافظًا شديد التمسُّك بمحافظته، ولم تكن صفة المحافظة فيه كالتي تلازم مجالس الشيوخ عادةً، وإنما نشأت عن كون حزب المُحافظين الذي قبض — في القرن التاسع عشر — على السلطة مرات كثيرة اختار له أعضاء منه طول القرن المذكور، حتى أصبح الأحرار فيه أقليةً ضعيفةً، وقد نتج عن ذلك أنَّ مجلس اللوردات يَقترع للوائح التي تَعرضها الحكومة المحافظة عليه من غير مقاومة ولا بطء ولا تعديل، وأنه يَرفض اللوائح التي تَعرضها عليه حكومة الأحرار، أو يبترها عندما تكون ملائمةً لمناحي الأحرار، وهكذا زاغ النظام البرلماني عن مناحيه، وصار الارتباط بين المجلسين يغيب حين يقبض الأحرار على أعنَّة السلطة، حتى إنَّ لجنة إصلاح مجلس اللوردات اعترفت في تقريرها المؤرَّخ في ٢ ديسمبر سنة ١٩٠٨ بهذه المساءة؛ إذ

جاء فيه: «إنَّ الانتقادات التي صُوِّبت في السنين الأخيرة نحو مجلس اللوردات تدور حول تقسيمه بين الأحزاب السياسية تقسيمًا مُتفاوتًا أكثر مما حول عجزه المزعوم عن القيام بواجباته الاشتراعية، ومن البديهي أن تقع مشادَّةٌ بين المجلسَين عندما تَقبض على السلطة حكومة مُستندةً إلى أكثرية كبيرة في مجلس النواب وأقلية ضعيفة في مجلس اللوردات، واللجنة بهذا لا تقول بأن تكون الأكثرية في مجلس اللوردات مطابِقَة للأكثرية في مجلس النواب، وإنما ترى أن يكون الحزب السائد لمجلس النواب قادرًا على الاعتماد على عصبة قوية في مجلس اللوردات.»

والأزمة التي بدأت في سنة ١٩٠٦ داومت على سيرها حتى انتهت إلى حلٍّ منطقيٍّ في سنة ١٩١١، وقد جاء في خطبة العرش التي أُلْقِيَت في سنة ١٩٠٧: «إنَّ هنالك مسائل مهمة برلمانية ظلت معقَّدة لما بين المجلسَين من مُشادَّة، وقد نظر إليها وزرائي بعين الاعتبار وهم يرغبون في حلها.»

وعلى أثر ذلك رسمت الحكومة خطة فعرضتها على مجلس النواب، وقد جاء فيها: «أنه لكي يُسَار حسب إرادة الشعب التي أعرب النواب عنها يجب أن تُضيق سلطة مجلس اللوردات في تحريف اللوائح ورفضها على وجه تُصبح به الكلمة الأخيرة لمجلس النواب.»

تَناقش مجلس النواب في تلك الخطة في الأيام: ٢٤ و٢٥ و٢٦ من شهر يونيو سنة ١٩٠٧، وقد أوضح رئيس الوزارة السر كمبل بنرمان في أثناء ذلك شكاوى حزب الأحرار من مجلس اللوردات، وبيَّن أن مجلس النواب هو المجلس التمثيلي الوحيد، ويعبِّر وحده عن إرادة الأمة، ثم أشار إلى أن الحكومة ترى أنه بعد أن يَقترع مجلس النواب للائحة، وتُعْرَض هذه اللائحة على مجلس اللوردات، ويُحرفها هذا المجلس أو يَرفضها، تؤلَّف لجنة مشتركةٌ بين المجلسين للبحث فيها، وإذا لم تتَّفق هذه اللجنة في شأنها تُتْرَك ستة أشهر، وعند انتهائها تَعرضها الحكومة على مجلس النواب، ثم على مجلس اللوردات، وفي حالة عدم اقتراع هذا المجلس لها تُرسل إلى لجنة مشتركة أخرى، وعند عدم وصول هذه اللجنة في هذه المرة إلى حلٍّ ما تصبح اللائحة المذكورة قانونًا على رغم مجلس اللوردات، وقد وافق مجلس النواب على تلك الخطة بأكثرية ٤٣٢ صوتًا ضد ١٤٧ صوتًا.

وعلى أثر ذلك عرض اللورد نيوطن على مجلس اللوردات مشروعه، واقترح اللورد كاردر تعيين لجنة إصلاح للبحث في الخطط المتعاقبة التي رُسِمَت لإصلاح مجلس اللوردات، وقد وضعت هذه اللجنة تقريرها في ديسمبر سنة ١٩٠٨.

غير أنَّ التصادم الذي استمرَّ بين مجلس اللوردات ووزارة الأحرار المُستندة إلى مجلس النواب قضى على ذلك التقرير الطريف، وقد رفض مجلس اللوردات من جديد

لوائح اقترع لها مجلس النواب؛ لما لها من الأهمية السياسية والاجتماعية في نظر الوزارة، وأهمها: لائحة المُسكرات التي ترمي إلى تقليل عدد الرخص التي تُعْطَى لباعة المسكرات تقليلًا تدريجيًّا، ولائحة مثل هذه مما يُطْرَح عادةً في البلاد المتمدِّنة لمكافحة تعاطي الكحول، ولكنها تُطْرَح في إنكلترة حسب أحوال خاصة؛ أي مع النظر إلى العلاقات الوثيقة بين أرباب مصانع المُسكرات المربوطين هم وباعتها بأنواع العقود، وهذه الصلات القائمة على تبادل المنافع هي التي أثَّرت في اللوردات الذين اتُّهموا إذ ذاك بأنهم راعوا منافعهم الشخصية. ومع ذلك استطاعت الحكومة أن تجعل اللوردات يقترعون للائحة رواتب الشيخوخة، ولما عُرِضَت هذه اللائحة على مجلس اللوردات كانت غير مُندمجة في لائحة الميزانية العامة، وقد حاول هذا المجلس أن يقاومها بجعله مدة تطبيقها ست سنوات فقط، إلا أنه لما كانت المحاولة في لائحة ذات صِفة مالية كتلك اللائحة مما لا يناسب امتياز مجلس النواب لم يُصرَّ مجلسُ اللوردات على ذلك.

وفي سنة ١٩٠٩ كانت لائحة الميزانية أهمَّ شيء لدى الحكومة؛ فقد كانت هائلة بسبب عجزها الذي كان يجب تلافيه، وبسبب النفقات العظيمة التي كان يتطلَّبها الرأي العام لزيادة الأسطول الحربي، ولكي تقوم الحكومة بذلك تذرَّعت بتدابير اجتماعية مُثقلةً لكاهل الطبقات المثرية، وموجَّهة ضد الأريستوقراطية الأرضية؛ أي إنها أدمجت في الميزانية ثلاث ضرائب جديدة؛ وهي: أولًا: زيادة ضريبة المواريث. ثانيًا: زيادة ضريبة رخص باعة المسكرات. ثالثًا: ضريبة ارتفاع قيم الأراضي، وقد عُنِيَ بهذا الارتفاع غلاء ثمن الأراضي المعدَّة للبناء لا الارتفاع الذي نشأ عن العمل. وهذه الضرائب المعقَّدة التي تتطلَّب تسعيرات عامة يصعب إجراؤها أوجبت مُعارَضةَ حزب المُحافِظين لها معارضةً شديدة، حتى إن هذا الحزب وصفها بأنها نوع من المصادرة المستترة، ومما كان يجعلها خطرة في نظر المحافظين هو أنها تُنفق في المستقبل على تحقيق الإصلاحات الاجتماعية في سبيل طبقات العمال.

أدَّت هذه الميزانية إلى حملة سياسية شديدة، وقد ظهر مجلس اللوردات بمظهر المُستعدِّ لمقاومتها جهده سواء في داخله أم في خارجه، حتى إنَّ بعضهم حثَّه على استرداد الحقوق التي كان يظهر أنه أضاعها نهائيًّا كحق تعديل اللوائح المالية، وهو وإن لم يُعدِّل لائحة ميزانية سنة ١٩١٠ رفض — على رغم نصائح للورد روزبري الرشيدة — أن يَقترع لها في شهر نوفمبر سنة ١٩٠٩ مصرِّحًا «بأنه لا يرى ما يُبرِّر موافقته عليها قبل أن تُستفتى البلاد فيها»، وعند ذلك اقترع مجلس النواب لقرارٍ قائلٍ بأن حرمة امتيازاته

خُرِقَت، وبَدَتْ علائم حلِّ هذا المجلس للأعين، ولكن حزب الأحرار كان يجادل في قانونية هذا الحَلِّ ذاهبًا إلى أن مجلس اللوردات لا يستطيع أن يحمل التاج عليه؛ وذلك بجعله الحكومة تختار أحد الأمرَين؛ إما أن تخضع لإرادته المخالفة لإرادة مجلس النواب. وإما أن تحلَّ هذا المجلس وتستفتي الأمة، وهذا يعني إنكار تفوُّق مجلس النواب في المسائل المالية.

ومع ذلك حُلَّ مجلس النواب، وتمَّت الانتخابات العامة في شهر يناير وشهر فبراير، وقد عاد حزب الأحرار إليه بأكثرية ١٢٠ صوتًا — أي بأكثرية قوية وإن كانت أقل من التي كانت قبل الانتخابات — وتَشتمل هذه الأكثرية أيضًا على أعضاء الحزب الوطني الأيرلندي، وأعضاء حزب العمال الذين كانوا يسيرون وحزب الأحرار. وأهم المسائل التي دارت الانتخابات حولها مسألة الميزانية التي رفضها مجلس اللوردات، ومسألة حقوق هذا المجلس، وبعد انتهائها بدت المعركة الفاصلة؛ فقد جعلت الحكومة مجلس النواب يتَّخذ في سنة ١٩١٠ قرارات مُقلِّلة لحق مجلس اللوردات في الرفض، وقد ردَّ عليها هذا المجلس باقتراعه لاقتراحات اللورد روزبري الإصلاحية التي بحثْنا فيها سابقًا.

وفي أثناء تلك الأزمة الشديدة — أي في شهر مايو سنة ١٩١٠ — ماتَ الملك إدوارد السابع، فتهادَنَ الفريقان، وقد نشأ عن الرغبة العامة في عدم تعكير صفو الملك الجديد في أوائل عهده، وعن رُوح التسوية السائدة لسياسة إنكلترة الدستورية؛ سعيٌ صادق في حلِّ المشاكل الراهنة حلًّا يتَّفق عليه حزب الأحرار وحزب المُحافظين الكبيران.

أدى ذلك السعي إلى تأليف مؤتمر غير برلماني مؤلَّف من أسكويث ولويد جورج وبيريل واللورد كرو باسم الأحرار، ومن بلفور وشمبرلن واللورد لانسدون واللورد كاودور باسم المُحافِظين، وقد اجتمع هذا المؤتمر أول مرة في ١٧ يونيو سنة ١٩١٠، وبعدها اجتمع عشرين اجتماعًا كان آخرها في ١٠ نوفمبر سنة ١٩١٠، وفي تلك الأثناء كان الشعب الإنكليزي يَنتظر النتيجة انتظار القلق، ولكن بهدوء ورباطة جأش.

تعذَّر كلُّ تأليف بين وجهة فريقَي المؤتمر في ١٠ نوفمبر سنة ١٩١٠، وأُعْلِنَ فشلُه رسميًّا بالعبارة الآتية؛ وهي: «انتهت أعمال المؤتمر الذي أُلِّف للبحث في المسألة الدستورية على غير اتفاق، وقد كان من رأي أعضائه أن لا يُنشَر شيء عن الأحوال التي وقعت فيه، سواء من جهة جريان المفاوَضات أم من جهة السبب الذي من أجله قُطِعَت هذه المفاوضات.» على أنه تسرَّب في جرائد الأحرار — وذلك قُبَيل انتهاء ذلك المؤتمر — بعضُ أخبارٍ تمسُّ الموضوع، وفي ١١ نوفمبر سنة ١٩١٠ جاء في إحدى جرائد المُحافظين الكبيرة

— أعني بها جريدة الاستندارد — ما يأتي: «أوضحت جرائد الأحرار أمر الصعوبة التي حدثت؛ فقد اقتُرِحَ أن تؤلَّف لجنةٌ من المجلسَين عند اختلافهما، وكيف يجب أن تؤلَّف هذه اللجنة؟ هذه مسألة لم يَستطع الحزبان أن يتَّفقا عليها، ومما قيل: أن يُمثِّل مجلس النواب فيها أعضاء يكون عددهم بنسبة حالة الأحزاب الراهنة، ثمَّ بُحِثَ في الكيفية التي يتمثَّل بها مجلس اللوردات، فبحسب الخطَّة التي وقعَت المناقَشة عليها نهائيًّا يتمثَّل اللوردات في تلك اللجنة على نسبةٍ تَكفُل للحكومة القابضة على أكثرية كبيرة في مجلس النواب أكثرية فيها، وما حُلَّت مسألة تمثيل اللوردات من غير صعوبة، وقد كاد التقلُّب في شأنها يؤدِّي إلى حبوط المؤتمر في ٢١ أكتوبر حين انفضَّ المؤتمرون للتأمُّل فيها، وعندما اجتمعوا في ٣١ أكتوبر استأنفوا المناقشة فيها رجاء الوصول إلى حلٍّ مُرْضٍ، وبعد أسبوع من ذلك اليوم انتهوا إلى اتِّفاق مبدئيٍّ، وقد شُرِطَ لتنفيذه أن يشاور المستر أسكويث وزملاؤه بقية أعضاء الوزارة، وأن يشاور المستر بلفور وزملاؤه أكثر أعضاء حزب المحافظين نفوذًا، وماذا نشأ عن هذه المشاورة؟ نشأ عنها وصول الفريقَين إلى نتيجة قائلة باستحالة اتفاقهما.» ويظهر أن حجر العثرة في هذه المشكلة هو تعْيين الأكثرية التي يجب أن تَنالها الحكومة في مجلس النواب؛ لكي تتمكَّن عند تصادُم المجلسَين من تأليف لجنة مشتركة، ثمَّ إن المُحافظين كانوا يودُّون أن لا يُلْجَأ إلى تلك الطريقة في أمر اللوائح التي تمسُّ الدستور مسًّا جوهريًّا كحقِّ التاج في حلِّ مجلس النواب، وكحكم أيرلندا الذاتي، وكتوسيع حق الانتخاب.

عادت الأزمة ورجَع العراك إلى ما كان عليه، وقد رُؤي — منذ ١١ نوفمبر — من كل جهة أنَّ مجلس النواب سيُحلُّ حلًّا جديدًا وإن لم يمضِ على انتخابه سنة، والأحوال ومجاري الأمور لا المبادئ هي التي كانت تَفرض هذه الضرورة، والشيء الآخر الذي كان من الممكن فعله هو أن تَستعفيَ الوزارة وأن يَعهد الملك إلى زعيم المحافظين في تأليف وزارة جديدة، ولكنه لما كانت هذه الأكثرية لا تَثق بوزارة من المُحافظين وجب الرجوع إلى مبدأ الحلِّ مع بقاء المستر أسكويث قابضًا على زمام الحكم، وقد وافَقَ الملك في ١٥ نوفمبر على حلِّ مجلس النواب، فأخبر به المستر أسكويث هذا المجلس، وأخبر به اللورد كرو مجلس اللوردات في اليوم الثامن عشر مِن الشهر المذكور.

ولكن الأمر لم ينتهِ بذلك؛ ففي ١٥ نوفمبر أبدى اللورد لانسدون لمجلس اللوردات رأيًا قائلًا بأن تَعرض الحكومة اللائحة البرلمانية على هذا المَجلس، وقد عرضتْها عليه في ١٦ نوفمبر، وتناقَش في قراءتها الثانية في ٢١ نوفمبر، وفي تلك الأثناء — أي في

١٧ نوفمبر — اقترع مجلس اللوردات لاقتراحات اللورد روزبري في إصلاح تركيبه، ثم اقتَضى تأخير المناقشة في اللائحة البرلمانية إلى ٢٣ نوفمبر، وسببه أن اللورد لانسدون عرض على اللوردات اقتراحات قائلة بالنظام الذي يَراه حزب المُحافظين لحسم الخلاف بين المجلسَين عند وقوعه، وقد جاء فيها: «إنَّ مجلس اللوردات وطَّن نفسه على تنظيم الاختلافات بين مجلس النواب ومجلس اللوردات الذي يجدِّد تركيبه ويقلِّل عدد أعضائه حسب الاقتراحات التي اقترع لها حديثًا.» أي اقتراحات اللورد روزبري الثانية، وجاء فيها: «إنه إذا اختلف المجلسان في لائحة غير مالية — وذلك في دورتين برلمانيتين — ومضى على هذا الاختلاف مدة لا تقلُّ عن سنة دون أن يُمكن حسمه، يُفْصَل في جلسة مشتركة بين المجلسَين، وإذا كانت المشكلة التي أوجبت تصادم المجلسَين مُهمةً جدًّا ولم تُطْرَح بتمامها على الشعب ليَحكُم فيها، لا تُحلُّ في جلسة مشتركة، بل تُسْتَفتى البلاد فيها. وأما اللوائح المالية فإنَّ اللوردات يتنزَّلون عن حقِّهم في رفضها أو تعديلها، بشرط أن تُرسَل — إذا احتوتْ على أمور غير مالية أو وقع اختلاف في أنها مالية محضًا — إلى لجنة مؤلَّفة من أعضاء يختارهم المجلسان، على أن يرأسها رئيس مجلس النواب، وأن يكون لهذا الرئيس حقُّ الترجيح عند انقسام اللجنة إلى فريقَين متساويَين، وعند تقدير اللجنة المذكورة أن اللائحة غير مالية محضًا يُنْظَر فيها في جلسة مشتركة بين المجلسين.»

ذكرنا أن الوزارة قرَّرت حلَّ مجلس النواب، وأنَّ الملك وافق على ذلك، وأن قرار الحل بُلِّغ إلى المجلسَين في ١٨ نوفمبر سنة ١٩١٠، وحلٌّ مثل هذا غير طبيعي؛ لأنَّ مجلس النواب لم يُسْقط الوزارة، وقد ظلت قابضةً على زمام أكثريته، وهو لا يلائم المبدأ الإنكليزي القائل بأن التاج بعد أن يعيِّن رئيس وزارة جديدة يَجْبَهُ سياسة مجلس النواب التي يراها خطرةً بأن يَستفتي البلاد، حتى إنَّ حزب المعارَضة في المجلسَين جادل في الحل المذكور، وقد رأى المستر ديسي فيه سابقةً جديدةً، وإليك ما قاله: «أتت الحكومة الحاضرة بسابقة جديدة؛ أي إنَّ رئيس الوزارة حلَّ مجلس النواب، لا لأنَّ هذا المجلس الذي انتُخِب حديثًا عدل عن تأييد سياسته، بل رَغِبَ في أن يُثبت أنه لا يزال مَظهرًا لثقة الناخِبين.» ومما لا رَيب فيه أن الغاية من ذلك الحلِّ هي عرضُ اللائحة البرلمانية على الناخبين بدلًا من تركها تسيرُ سيرها الطبيعيَّ أمام المجلسَين، وكان اللوردات يَزعُمون أن الميزانية التي رفضوها هي وحدها التي دارت حولها انتخابات شهر يناير سنة ١٩١٠.

على أنَّ الوزارة ذكرت الأسباب القاهرة التي ألجأتها إلى حلِّ مجلس النواب؛ فقد صرَّح اللورد كرو في مجلس اللوردات بأنه — بعد فشل ذلك المؤتمر — لا يستطيع حزب

الأحرار وحزب المحافظين أن يَصلا إلى اتِّفاقٍ على حسم الخلاف، وصرَّح المستر أسكويث في مجلس النواب في ٩ آب سنة ١٩١١ — وذلك في أثناء المناقشة في اقتراح التأنيب الذي وضَعه حزب المعارضة ضد الحكومة — بأنه لما عجز عن جعل مجلس اللوردات يَقترع للائحة البرلمانية فكَّر في الاستعفاء، ولما كان الملك في مثل هذه الحالة لا يسعُه إلا دعوة زعيم المُحافِظين لتأليف الوزارة، وكانت أكثرية مجلس النواب لا تسمَح لمثل هذه الوزارة بالبقاء، أصبح حلُّ مجلس النواب أمرًا لا مناصَ منه.

وقعت الانتخابات في ديسمبر سنة ١٩١٠، فنال حزبُ الأحرار أكثرية كالتي كانت بيده، وقد تناقَش مجلس النواب الجديد في اللائحة البرلمانية في فصل الربيع فاقترع لها، ثم عُرِضت على مجلس اللوردات، ولم يرفض هذا المجلس أمر البحث فيها كما كان يَتوقَّع ذلك كثير من الناس، بل قُرِئت أول مرة في ١٦ مايو سنة ١٩١١ وثاني مرة في ٢٣ منه، وقد قُبِلَت بعد أن أُدْخِلَ إليها تعديلات مهمَّة على رغم ما بذله مُمثِّلو الحكومة من الجهود، واللورد كرومر واللورد لانسدون هما اللذان قالا بأهمِّ هذه التعديلات.

لم تنلْ يدُ التعديل مبدأي اللائحة البرلمانية الجوهريين؛ يعني أن اللوائح المالية لا تُعْرَض على مجلس اللوردات سوى مرة واحدة، وهي تُصبح قانونًا بعد أن يُوافقَ الملك عليها من غير أن يُلْتَفَتَ إلى رفض مجلس اللوردات لها أو تعديله إياها، وأنَّ اللوائح الأخرى تصير قانونًا وإن اقترَع عليها هذا المَجلس أو حرَّفها؛ وذلك بشرط أن يمرَّ عليها سنتان، وأن يقترع مجلس النواب لها في ثلاث مرات مُتتابعات، وإنما أتى مجلس اللوردات بتحفُّظات ليحُولَ دون تسرُّب أمورٍ غير مالية في اللوائح المالية، وقد رأت الحكومة أن لا تتسرَّب هذه الأمور في اللوائح المالية، فجعلَت لرئيس مجلس النواب سلطةً لتقدير صفة اللوائح المالية، ولكن مجلس اللوردات عدَّل ذلك بأن قال بأن يحلَّ محلَّ رئيس النواب لجنة مشتركة بين المجلسَين، وحجَّته أن الحكومة بتلك المادة تَنزع من رئيس النواب ما يقتضيه مقامه من السمو والإنصاف، وتحوِّله إلى حَكَم للفصل في المسائل التي يَختلف الأحزاب فيها، والحقيقة أنَّ اللوردات كانوا يعدُّون اللجنة المشتركة آخر وسيلة للدفاع عما بقيَ لهم من الحقوق في هذا الموضوع، ويَمنحونها سلطة لا تَقتصِر على تقدير صفة اللوائح المالية؛ أي يمنحونها سلطة تستطيع بها أن تبحث في لوائح الضرائب، وتقرير غايتها الرئيسة أماليةٌ هي أم سياسية اجتماعية، وعندما تقرَّر أن غايتها سياسية اجتماعية تَصير غير مالية، وتُعامَل معاملة اللوائح العادية الخاضعة للمبدأ القائل بانتظارها سنتَين، وباقتراع مجلس النواب لها في ثلاث دورات مُتواليات تمرُّ في أثناء تينك السنتين.

وهنالك تعديل آخر قائلٌ بأن تؤلَّف اللجنة المشتركة بدقة وإنصاف، وأن يَرأسها رئيس مجلس النواب الذي يكون له صوت مُرجِّح عند انقسامها إلى فريقَين متساويَين.

اقترَع مجلس اللوردات في ٢٠ يوليو للائحة التي عُدِّلت على هذا الوجه بعد القراءة الثالثة، غير أنه في ذلك اليوم بلَّغ المستر أسكويث في كتاب خاصٍّ زعماءَ المعارضة في المجلسَين أنه سيقترح على مجلس النواب أن يرفض التعديلات التي أتى بها اللوردات، وأنَّ الحكومة لكي تجعل تلك اللائحة قانونًا بيَّنَت للملك أن يلجأ إلى امتيازه في تعيين لوردات جُدُد؛ حتى تصبح الأكثرية في جانبها، وأن الملك صرَّح بأنه يسير حسب هذا الرأي.

عادت اللائحة إلى مجلس النواب، ولكن مع شيء من الضَّوضاء، وقد رفض هذا المَجلس تعديلات مجلس اللوردات الجوهرية، ومنها التعديل القائل باللجنة المشتركة، ثم أضاف إلى رئيس مجلس النواب — كحكم في أمر اللوائح المالية — عضوين من أعضائه ليُشاورهما قبل أن يُعطيَ مذكَّرته فيها.

والإنذار القائل بتعيين لوردات جُدُد أزعج حزب المُحافِظين، وهل كان التهديد يكفي لتنال الحكومة النتيجة المطلوبة كما كفى في سنة ١٨٣٢، أو كان يجب تعيين هؤلاء اللوردات فعلًا؟ نصَحَ زعيم المعارضة في مجلس اللوردات اللورد لانسدون هذا المَجلس بأن يُذعن؛ أي بأن تُجاوزه اللائحة البرلمانية مِن غير أن يَقترع لها ويتحمَّل مسئوليتها، ومثل ذلك ما فعله زعيم المعارضة في مجلس النواب المستر بلفور.

إنَّ تعيين لوردات جُدُد لأمرٌ خطر، وما كان يُمكن تقرير عددهم مقدَّمًا؛ لأنه لم يكن يُعْلَم عدد المحافظين الذين سيَقترعون على تلك اللائحة، وإزاء كل احتمال نقول: إنَّ عدد اللوردات الجدد قد يكون خمس مائة، فإضافة عدد مثل هذا إلى مجلس اللوردات يَقلبه رأسًا على عقب؛ لأنه لا يؤدِّي إلى الاقتراع للائحة البرلمانية فقط، بل يوجب إحداث أكثرية كافية للمُوافَقة على اللوائح المتطرِّفة أيضًا، وليس هذا كل ما في الأمر، بل يُسأل: ألا تَفسد الأريستوقراطية الإنكليزية بإدخال تلك العناصر الجديدة العامية إليها؟ أوَلا تَفقد أخلاقها التقليدية؟ ظُنَّ أن المحافظين كانوا يودُّون اجتناب مثل هذه النتيجة قبل كل اعتبار.

ولكنه حدَث ما هو مخالف لذلك؛ فما كان بعضهم يَعتقد إمكان تحقيق تلك البليَّة العددية، وكانت صحُف المحافِظين تُحاول بتهكُّمها الحط من كرامة اللوردات المُقتَرح تعيينُهم وصرفهم عن ترشيح أنفسهم.

كثُرَ عدد أنصار اللورد لانسدون بالتدريج، ولكنَّ زمرةً عنيدة من اللوردات المحافظين اعترضَت لأولئك، فهذه الزُّمرة قالت بالتمسُّك بتلك التعديلات، وقد رأت أن يُدافع مجلس

اللوردات عن حقوقه التي نالها في غضون التاريخ، وأن يؤيدها مهما كلَّفه الأمر، وأن يحتجَّ على كل شيء مُقلِّل لأهميته، ومما ظنَّته أن زيادة عدد اللوردات يُفيد في تحريض الرأي العام وجَعْله يُغيِّر وجهته تغييرًا مؤديًا إلى فوز المُحافظين في المستقبَل القريب، واللورد هالسبري هو زعيم الزمرة المَذكورة، وقد أقيمت له وليمة رسمية في ٢٦ يوليو، وكان من السهل أن يُدرك أنَّ كتيبة اللوردات الأحرار الصغيرة المؤلَّفة من تسعين لوردًا لا تَكفي لإجازة اللائحة البرلمانية، وأنَّ هذه الإجازة تَقتضي أن يقترع عدد من المُعارضين لها، وأنه لا يكفي استنكاف هؤلاء من الاقتراع.

وفي مثل هذه الأحوال شُرِعَ في المناقشة الجازمة التي وقعت في ١٠ و١١ من شهر أغسطس سنة ١٩١١، وكان الأمر الصريح الذي دارت حوله هو البحث في الأسباب الموجَزة التي أبداها مجلس النواب لتبرير رفضه التعديلات التي وضعها اللوردات، وقد كانت مثيرةً لَمَّا أوضح اللورد روزبري ورئيس أساقفة كنتربري السبب الذي يدعوهما إلى الاقتراع لها، وفي آخر الأمر — أي في ١١ أغسطس — قُبِلَ اقتراح اللورد مورلي القائل «بعدم الإصرار على التعديلات» بأكثرية ١٣١ صوتًا ضد ١١٤ صوتًا، وعلى أثر ذلك وافق الملك على تلك اللائحة فأصبحت قانونًا.

ومَنْ يدقِّق في محتويات هذا القانون يرَ أنه ترَك لمجلس النواب سعةً؛ لكيلا يتصرَّف في الامتيازات التي نالها حسب الوجه المعروض آنفًا، ويستمر على البحث في طرُق يتَّفق هو ومجلس اللوردات عليها، ومما قرَّره أن تصبح مدة النيابة خمس سنوات بدلًا من السنوات السبع التي قرَّرها قانون سنة ١٧١٥ السبعي.

وإنَّا بعد أن بحثنا في التعديل الذي طرأ على النظام البرلماني في إنكلترة نبحث في أمرَين؛ الأول: كيف تُفسر سهولة قبول ذلك الحلِّ الإصلاحي القاطع؟ والثاني: ما هي السلطة التي ظلَّت في قبضة مجلس اللوردات؟ وهل بقيَ نظامُ المجلسَين بالحقيقة؟

إنَّ الذي أكره اللوردات على الخضوع هو حق الملك في تعيين عدد غير محدود منهم، ومِن ثمَّ قُدرته على تغيير الأكثرية في مجلس اللوردات، وقد كفى تهديد الملك للوردات في سنة ١٩١١ كما كفى في سنة ١٨٣٢، ولم يَلتجئ الملك في سنة ١٩١١ إلى مُباشَرة حقه في زيادة اللوردات، كما بوشر سنة ١٧١٢.

وقد وُجِدَ مَنْ أنكر ذلك الحق في المذاكرات الشديدة التي دارت في مجلس النواب في ٢٩ مارس سنة ١٩١٠ وفي ٧ أغسطس سنة ١٩١١، وفي تَينك المرتين أجاب المستر

أسكويث عن ذلك بأن استشهد بكتاب «مقدمة الحقوق الدستورية» الذي أَلَّفه الأستاذ الثبت ديسي،[10] ومما قاله المستر أسكويث في خطبته التي ألقاها في ٧ أغسطس سنة ١٩١١: «إنَّ العلماء اتفقوا على حق الملك في ذلك، وإني أذكر أحدهم وأعني به العالِم الكبير الفضل الأستاذ ديسي، وإليكم ما قاله في كتابه النفيس: «إن وجوب إذعان اللوردات وضرورة تدخُّل الملك أمران ناشئان عن كون مجلس النواب يُمثِّل إرادة الأمة التي استُفْتِيَت في موضوع الخلاف».» ثم أورد المستر أسكويث ما قاله اللورد غراي في أثناء الأزمة التي استفحلت في سنة ١٨٣٢ ومنه: «أسأل ماذا تكون النتيجة لو لم يكن للملك حق في زيادة عدد اللوردات؟ إنَّ لمجلس النواب أن يُراقب سلطة التاج بواسطة حقِّه في رفض الضرائب، وكذلك التاج له أن يُراقب مجلس النواب بواسطة حقه في حلِّه عندما يُجاوز هذا المجلس حدوده، ولكنَّ البلاد تقع تحت سيطرة مجلس اللوردات المُطلَقة إذا لم يستطع التاج ومجلس النواب أن يحُولا دون مُعارضة هذا المجلس لأماني الأمة، ولم يكن عند الأمة وسيلة لصدِّ تلك السيطرة.»

وقد أبدى المستر بلفور باسم المعارضة الملاحظة الآتية في مجلس النواب وهي: أنَّ زيادة عدد اللوردات كثيرًا مما لا يلائم روح دستور إنكلترة الحديث، أي إنَّ التاج لكي يَصل إلى إحدى النتائج السياسية لا يحقُّ له، أو للوزارة التي تمارس حقوقه، أن يحوِّل الأكثرية في مجلس اللوردات بزيادة أعضائه، ولكن ملاحظة مثل هذه لا تقف أمام سلطان التقاليد والسوابق في إنكلترة، ولا سيما إذا كانت لا تستند إلى أساس اشتراعي علميٍّ.

وقد أمكن إبداء ملاحظة أخرى؛ وهي: هل بَاشَرَ التاجُ حقه المذكور حسب الشروط المطلوبة؟ نعم، إنَّ تعيين عدد غير مَحدود من اللوردات من حقوق التاج، وإنَّ ممارسة هذا الامتياز في الأوقات العادية بِيَدِ الوزارة التي تختار بالحقيقة أناسًا للوردية في كلِّ سنة وتُقرِّر تعيينهم، ولكن هل يكون من هذا النوع تعيين لوردات لتغيير الأكثرية في مجلس اللوردات؟

حقًّا إنَّ امتياز التاج المشار إليه مما تَقتضي ممارسته لحلِّ الأزمات التي تمسُّ حياة الأمة وتجعل البلاد في خطر، وإذا كان يُعْتَرف للملك بشأنٍ شخصيٍّ في حلِّ مجلس النواب، فهل يُنْكَر أن له مثل هذا في تعيين لوردات لتغيير أكثرية مجلس اللوردات؟ لا شكَّ في أنَّ الملك هو الذي قرَّر ذلك شكلًا حسب رأي وزرائه، حتى إنَّ الوزارة منذ شهر نوفمبر سنة ١٩١١ — أي منذ الوقت الذي كان يُسار فيه نحو حلِّ مجلس النواب — نالت من الملك وعدًا بأن يتذرَّع بامتيازه المذكور عند فوز حزب الأحرار بالأكثرية في مجلس النواب

الجديد؛ وذلك لجعل مجلس اللوردات يقترع للائحة البرلمانية، ونَيل وعد على هذه الصورة من الأمور التي عدَّها المعارضون تعدِّيًا من الوزارة على حرية الملك.

مارست الوزارة ذلك الامتياز في مصلحة الحزب الذي تُمثِّله على ما يظهر، وهذا ما جعل حزب المحافظين يَعرض — قبل البتِّ في اللائحة البرلمانية — على كلٍّ من المجلسَين اقتراح تعزير الوزارة التي نصحَت الملك بأن يعيِّن عددًا كبيرًا من اللوردات، وقد تناقَش المَجلسان في الاقتراح المذكور، فرفضه مجلس النواب في ٧ أغسطس، واقترع له مجلس اللوردات بعد يوم بأكثرية ٢٤١ صوتًا ضد ٦٨ صوتًا.

لا جَرَمَ أن المبدأ القائل بمُباشَرة الوزارة لذلك الامتياز كما تُباشِر امتيازات التاج الأخرى لم يكن جديدًا، وقد أدَّت المناقشة في اقتراع التعزير المذكور إلى إثبات ذلك، إلا أنه برز في هذه المرة إلى الميدان، وصار موضوع مناقشة، وإليك ما قاله الكونت دنرافن[11] بمناسبة تلك السابقة: «يجعلنا سير الأمور الحالي إزاء الشيء المقنط، القائل بأنَّ كل وزارة تستطيع في المستقبَل أن تجعل كلمتها هي العليا، فكلُّ رئيس وزارة يَقدر في الغد على الإتيان بمثل ما أتى به المستر أسكويث في هذه الأيام؛ وذلك بإبدائه للملك رأيًا قائلًا بتعيين عدد كافٍ من اللوردات ليَصل إلى بعض الأغراض، وهكذا يُزيَّف امتياز التاج القديم الذي هو الرادع الأخير لاستبداد الوزارة ويَصير آلةً بسيطةً بِيَدِ الأحزاب.»

ويَظهر من هذه الكلمة أنَّ الكونت دنرافن يخشى التجاء الوزارات في المستقبل إلى تعيين عدد كبير من اللوردات لإتمام أحد المقاصد، غير أن الأستاذ ديسي أثبت أن تنفيذ القانون البرلماني نفسه يمنع من حدوث ذلك؛ لأنَّ الملك وإن حافظ — بحسب الحالة الراهنة — على امتيازه في تعيين عدد غير محدود من اللوردات أصبح من الواجب عليه — بعد سنِّ القانون البرلماني — أن يمتنع عن إجابة الوزارة إلى طلبها القائل بتعيين لوردات جدُد لتحويل أكثرية مجلس اللوردات (التي ترفض الاقتراع لأحد التدابير)؛ وذلك بأن يبيِّن لها أنَّ التدبير المذكور يصير بعد انقضاء مدة معينة قانونًا على رغم معارضة اللوردات له، حتى إنَّ القانون البرلماني يَجعل ممارَسة الملك لامتيازه المشار إليه أمرًا مُتعذِّرًا؛ فهو يستطيع أن يقول للوزراء عندما يطالبونه بمباشرته: «إنكم قابضون على أعنَّة الأكثرية في مجلس النواب، وإنَّ القانون البرلماني يجعلكم قادرين على تنفيذ تدبيركم على رغم مجلس اللوردات، وإنَّ مقاومة اللوردات أمر سمح به القانون البرلماني وإن عاق التدبير المذكور، وإنَّ إحداث لوردات جُدد في سبيل هذا التدبير مما لا يُلائم الدستور الآن.»

وإذا كان الامتياز المَلَكي المشار إليه وسيلة شكلية لجعل اللائحة البرلمانية قانونًا، فإنَّ هنالك أسبابًا بعيدة الغور أدَّت إلى سنِّ هذا القانون؛ أي إنَّ التغييرات التي أحدثها

القانون البرلماني في الدستور الإنكليزي لم تكن وليدةَ الرُّوح الحزبية، بل ترجع إلى تحوُّلات بدأت منذ عهد عهيد.

فانتحاء الدستور الإنكليزي المَرِن كان يَرمي — منذ قرون كثيرة — إلى تفاوت المجلسَين في الموافقة على الضرائب وسن القوانين، وقد تدرَّجت حقوق مجلس اللوردات إلى الوهن حتى سنة ١٨٣٢ حين لم يبقَ هذا الوهن في الظاهر فقط، وعاد هذا المَجلس لا يؤثر في مجلس النواب تأثيرًا قاطعًا، ومنذ تلك السنة أخذ النواب يمارسون امتيازاتهم — التي اقتطعوها من اللوردات — ممارسة مستقلة، حتى أصبح شأن هؤلاء في نظام المجلسَين ثانويًّا، وما كان القانون البرلماني إلا ليعبِّر في مواد وفِقَر عن العلاقات التي ثبتَت بالتدريج بين المجلسَين، فكما أضاع اللوردات حقَّ تعديل القوانين المالية ورفضها كانوا لا يتمتَّعون بغير تعديل القوانين العادية أو رفضها رفضًا وقفيًّا.

ولكنَّ رجحان كفة مجلس النواب كان مما يَقتضيه اتفاق حزب الأحرار وحزب المحافظين على المبادئ الدستورية الجوهرية وإن اختلفت وجهة نظرهما في الفروع، وما كان مجلس اللوردات المحافظ ليمتنع عن التمسُّك بشأنه الذي خفَّ قليلًا عندما قبض حزب الأحرار على ناصية السلطة، وأراد أن يحقِّق في سنة ١٨٩٣ مبدأ الحكم الذاتي الأيرلندي وصار حزب العمال يؤازره، وأخَذ مجلس النواب يَقترع بتأثيره لقوانين مالية ولميزانيات ملائمة لمنازع العمال والاشتراكيين.

وحينئذٍ انتبه مجلس اللوردات المُحافظ وعزم على مقاومة تلك الحركة بهمَّة؛ فقد رفض في سنة ١٨٩٣ لائحة الحكم الذاتي الأيرلندي ولوائح أخرى عرضتها عليه وزارة غلادستون، فاستصوب الشعب سَيره في انتخابات سنة ١٨٩٥، ولكن كيف يُمكنه استرداد نفوذ كان قد أضاعه؟ وكيف يمكنه أن يسترجع سلطته التي كانت له في مراقبة القوانين المالية؟ استند في ذلك إلى خطة جديدة؛ أي أقلع عن التشديد في الالتجاء إلى سلطته الاشتراعية التي عدل عن ممارستها طائعًا وتمسَّك بأشد مبادئ الوقت الحاضر قوةً، أعني به مبدأ سيادة الأمة.

بَيْدَ أن مجلس اللوردات — الذي هو أريستوقراطي غير منتخب ومعظمه يتألَّف من أعضاء وراثيين — لا يمكنه أن يظهر بمظهر المعبِّر عن إرادة الأمة، وهو لم يفعل ذلك قطُّ، وإنما بَدَتْ له نظرية قائلة بأنَّ وظيفة مجلس اللوردات الرئيسة أن لا يدع لائحةً ذات نتائج مهمَّة من غير أن تكون قد عُرِضَت في الانتخابات العامة على الناخبين واستصوبوها، هذه هي الخطة الجديدة، وقد أوجَبَ مجلس اللوردات تطبيقها في سنة ١٩٠٩ على ميزانية

سنة ١٩١٠، وهو لم يرفض هذه الميزانية بالمعنى الصحيح، بل صرَّح بأنه لا يُمكنه قبولها قبل استفتاء الشعب فيها، ولما عاد حزب الأحرار بعد انتخابات يَناير سنة ١٩١٠ بأكثرية تُقرِّب من أكثريته السابقة في مجلس النواب رأى مجلس اللوردات نفسه مُكرهًا على الاقتراع للميزانية.

ولكن لهذه الخطة اللبقة أوجُه ضعيفة؛ ومنها: أنَّ الحكومة لكي تحول دون مُقاومة اللوردات في المسائل المهمَّة — حتى في التدابير المستعجلة الضرورية؛ كالميزانية مثلًا — تضطرُّ إلى حلِّ مجلس النواب قبل انتهاء الدورة البرلمانية، ومِن المحقَّق أن اللوردات وإن لم يكن من حقوقهم أن يُقرِّروا حل مجلس النواب يؤدون إليه تأدية مُضمرة بأن يجعلوا الوزارة بمُقاومتهم مُكرَهة عليه، وهنا يسأل حزبُ الأحرار محتجًّا: هل يُعتبر الحل الذي يتمُّ على هذا الوجه أمرًا مشروعًا وهو لم يكن له سوابق تبرِّره؟

ومنها أنَّ الالتجاء إلى استفتاء الشعب في المسألة المنازع فيها يؤدِّي إلى سلوك طريقة الرفرندم[12] الديموقراطية الجافة، وقد قَبِلَ المعارضون بهذا النظام في الاقتراحات التي وُضِعَت لتكون جوابًا عن اللائحة البرلمانية في سنة ١٩١٠، وفي التعديلات التي اقترح اللورد لانسدون[13] إدخالها إلى تلك اللائحة، واقترع لها مجلس اللوردات في سنة ١٩١١، وفي تلك الأثناء عرض اللورد بلفور أوف بورله[14] على مجلس اللوردات لائحةً عامةً قائلة بنظام الرفرندم، فاقترع لها هذا المَجلس في شهر مارس سنة ١٩١١، ولكن نظام الرفرندم — وهو وسيلة اشتراعية ناقصة خشنة — لا يزال بعيدًا من الدخول في إنكلترة التي هي موطن الحكومة التمثيلية، فحزب الأحرار يناهضه لما يوجبه من انحطاط المجالس الاشتراعية، ومما يُشكُّ فيه أن حزب المحافظين اعتنقه بالحقيقة، وهو وإن كان يتخذه الآن كواسطةٍ للدفاع، نعتقدُ أنه لا يُدخله إلى حظيرة الاشتراع عندما يَقبض على زمام الحكم.

ومنها أنَّ مبدأ اللوردات الجديد الذي يتطلَّب تنفيذه إبداءهم مقاومة لا يُطبقونه إلا على وجه متفاوت متقطِّع، يعني أنه حينما يَقبض المُحافظون على ناصية السلطة يَقترع مجلس اللوردات الذي أكثريته محافظة من غير مُقاومة للوائح التي اقترعت لها أكثرية مجلس النواب المُحافظة، ولو بدت عليها روح الحزبية، وعكس ذلك يقع عندما يكون الحكم بيدِ حزب الأحرار؛ أي إنَّ مجلس اللوردات ينتبه حينئذٍ فيرفض اللوائح السياسية التي تَعرضها عليه وزارة الأحرار أو يحرِّفها، ومن هذا القبيل امتناعه في سنة ١٩٠٩ أن يقترع لميزانية سنة ١٩١٠ التي تحتوي على ضرائب جديدة أو على تغيير في الضرائب القديمة.

وإن الحكومة البرلمانية هي حكومة حزبية، وبهذا الاسم يُسمُّونها في إنكلترة في الغالب، وهي تقوم على وجود حزبَين كبيرين مختلفَين مهيأين لتسلُّم زمام السلطة مناوبةً

بحسب نتيجة الانتخابات العامة التي تكون تارةً في جانب هذا الحزب وتارةً في جانب الآخر، وإن لم يقع ذلك منتظمًا، فبعد مساهمة سياسة كهذه ألَا تجب معاملة الفريقَين حسب قاعدة الإنصاف التي لا شيء أحبُّ إلى الإنكليز منها؟ وهل يُرْغَب في تأدية نظام المجلسين إلى معاملة أحد الحزبين القابض على السلطة معاملة تختلف عن معاملة الحزب الآخر وقتما يَقبض عليها؟ نعم، إنَّ من الطبيعي ومن الصواب أن يكون مجلس اللوردات أكثر محافظةً من مجلس النواب، وأمر مثل هذا مشروع، ولو كان مجلس اللوردات وليد الانتخابات، ولكنَّه من المنكر أن يكون مَعقلًا لأحد الحزبين فقط، وقد رأت أكثرية المجلس الوطني الفرنسي في سنة ١٨٧٥ أن يكون مجلس الشيوخ حصن الحزب المُحافظ إزاء القوانين التي قد يسنُّها الجمهوريون عندما يَقبضون أعنَّة الحكم، وإنَّا لنعلم ما أدى إليه ذلك من تصادُم وصعوبات، كما أنَّنا نعلم أن الدستور الفرنسي لم يبدأ في السير المُنسجِم إلا بعد أن أصبحت أكثرية مجلس الشيوخ جمهورية.

وفي أثناء المناقشة في اللائحة البرلمانية واقتراحات الرفض لام المُحافظون حزب الأحرار على سعيه في إدخال نظام المجلس الواحد إلى إنكلترة؛ وذلك بنزعه من مجلس اللوردات ما بقيَ له من السلطة، فأجاب عن ذلك بأن استمرارَ اللوردات على الاقتراع بخضوع واحترام للوائح التي يَقترع لها مجلس النواب عندما تكون أكثريتُه محافظةً؛ يعني وجود نظام المجلس الواحد؛ فالبرلمان الإنكليزي بموافقته على القانون البرلماني أحدَثَ توازنًا بين الفريقين على وجه التقريب؛ لأنه قضى بأن تجاوز اللوائح التي يضعها الأحرار مجلسَ اللوردات وقتما تكون أكثرية النواب منهم، ولو أبدى هذا المجلس شيئًا من المقاومة التي تُصبح غير نافعة بعد أن يمضي سنتان عليها.

ولكن ما هي السلطات؟ وما هي القوة التي حافظ مجلس اللوردات عليها؟ حافَظَ أولًا على تركيبه السابق، فاللوردات الذين يتألَّف منهم ظلُّوا هيئةً يحترمها أشراف البلاد وأفراد الأمة؛ لخلوِّها من العناصر التي أريد إدخالها إليها بقصد تحويل أكثريتها.

لا نُنكر أنَّ مجلس اللوردات أضاع سلطته الاشتراعية التي صارت لا تتجلَّى إلا ضمن حدود القانون البرلماني القائل بأن تُصبح اللائحة التي لم يوافق عليها مجلس اللوردات قانونًا بعد أن يَقترع لها مجلسُ النواب ثلاث مرات، إلا أنَّ اللوردات أنفسهم هم الذين حوَّلوا من بعض الوجوه سلطتهم الاشتراعية المُساوية لسلطة النواب إلى حقِّ الرفض فقط، وإنَّ المحافظين عند المناقشة في اللائحة البرلمانية قالوا لحقِّ الرفض: «أُف لك» مقدِّرين

أنه أمر وهمي، ولكن أهمية الانتظار سنتين كانت تبدو لهم ذات قيمة كلما كان يدنو الوقت الذي لا بدَّ من الاقتراع فيه لتلك اللائحة، وما فتئت هذه الأهمية تَزيد بعد أن صارت اللائحة البرلمانية قانونًا، فاسمع ماذا يقول الأستاذ ديسي: «أستطيع إذا لم تخنِّي ذاكرتي أن أقول: إنَّ حقَّ الرفض الوقفي الذي جاء في بعض الدساتير الفرنسية كان وهميًّا في بعض الأحيان، غيرَ أنه ثبَت أن حقَّ الرفض الوقفي الذي يتمتَّع به رئيس الولايات المتَّحدة أشفى من حق الرفض المُطلَق الذي هو في قبضة ملك إنكلترة.»

لا ريبَ في أنَّ حق الرفض الذي يتمتَّع به رئيس الولايات المتَّحدة غير مُطلق ولكنَّه ليس وقفيًّا من كل وجه؛ فاللائحة التي يَعترض عليها هذا الرئيس وإن كانت تعود إلى المجلسَين اللذَين يَقدران على المناقشة فيها والاقتراع لها أو عليها من جديد، لا بدَّ لها — لكي تُصبح في هذه المرة قانونًا — من أن يوافق عليها ثلث كلٍّ من ذينك المجلسَين، وآنئذٍ يكون رئيس الولايات المتحدة مكرهًا على نشرها كقانون، وأكثرية المجلسين المذكورة هي سرُّ القوة في حقِّ الرفض الذي يُمارسه الرئيس المشار إليه.

وإنَّا لا نشكُّ في أن دستور سنة ١٧٩١ هو الذي عناه ذلك الفقيه الفاضل بقوله: «أستطيع أن أقول: إنَّ حقَّ الرفض الوقفي الذي جاء في بعض الدساتير الفرنسية كان وهميًّا في بعض الأحيان.» فالملك حسب هذا الدستور كان يستطيع أن يقف القوانين التي اقترع لها المَجلس الوطني الاشتراعي بما له من حقِّ الرفضِ، ولكنَّ حق الرفض كان يزول بعد أن يُقْتَرَعَ في ثلاث دروات اشتراعية مُتتابعة للقانون الذي رفض الملك أن يُجيزه، ولما كانت مدة الدورة الاشتراعية سنتَين، وكان يمكن أن يُقْتَرَعَ للقانون أول مرةٍ في أواخر إحدى الدورات الاشتراعية، وأن يُقْتَرَعَ له آخر مرة في أوائل الدورة الاشتراعية الثالثة، كان يُمكن أن لا تزيد مدة الرفض — الذي نصَّ عليه الدستور المذكور عن سنتين — زيادةً ذات بال؛ أي عن المدَّة التي تقرَّرت في الوقت الحاضر لدوام حقِّ مجلس اللوردات في الرفضِ، ثم إنَّ لويس السادس عشر توسَّع في ممارسة حق الرفض، ولكن بدون براعة، والذي ألغى مُمارسته لحقِّ الرفضِ عدم احترام الناس لهذا الحقِّ لا طبيعته؛ فقد أوجبت ممارسته حدوثَ فتنة في ٢٠ يونيو سنة ١٧٩٢، وحدوث فتنة أخرى في ١٠ آب سنة ١٧٩٢، ولو كان حق الرفض المذكور مُطلقًا لظلَّ غير ناجع أيضًا.

وهنالك ما يجعل للأمل مجالًا في احترام حقِّ الرفض الوقفي الذي أثبتَه القانون البرلماني لمجلس اللوردات؛ ففي الرزانة التي أبداها الشعب الإنكليزي في أثناء الأزمة ما يَضمن ذلك، ثم لم يرمِ القانون البرلماني المذكور إلى نظام المَجلس الواحد كما ظُنَّ،

فلمَجلس اللوردات حق مُبهَم في تعديل القوانين العادية التي يَقترع لها مجلس النواب وحق صريح في رفضِها رفضًا وقفيًّا، ومثل هذا النظام ما اقترحَت الحكومة الفرنسية (عند إعادة النظر في الدستور في سنة ١٨٨٤) تطبيقه على مجلس الشيوخ في القوانين المالية، وقد جاء في الأسباب المُوجبة لذلك الاقتراح: «أنه لا يَنشأ عن إعطاء التعامل السائد لَمجلس الشيوخ (والقائل بأن تكون الكلمة الأخيرة لمجلس النواب بعد مذاكرته مرتين في الاعتمادات المالية التي حذفها) قوة القانون نزعٌ لسلطة مجلس الشيوخ وتأثيره في مالية الدولة.»

وتَنقلب المدة التي اتفقت لحق اللوردات في الرفض الوقفي إلى قوة لا ريب فيها؛ فاللائحة التي تُقاوم مذاكرة سنتين كاملتين في زمن نرى فيه للصحافة سلطانًا على السلطات العامة تكون متينةً إلى الغاية، وقد قال المستر بيريل[15] في مجلس النواب في ٣٠ مارس سنة ١٩١٠: «إنَّ مدة ستة أشهر تكفي في بلاد كإنكلترة، وتكون اللائحة التي تقاوم حملات سنتين طيبة جدًّا.»

وإن لحقِّ الرفض الوقفي محذورًا كبيرًا؛ فهو يُطيل الخصام بدلًا من أن يحلَّه سريعًا كما يحله حق رئيس الولايات المتحدة في الرفض، ثم يجب أن لا يُنْظَرَ إلى ما في طول المدة من قوة فقط؛ فهنالك أحوال كثيرة تَقضي بأن يُقْتَرَعَ للقانون بسرعة، وفيها تتجلَّى سلطة مجلس اللوردات أيضًا، وفضلًا عن هذا يحقُّ لمجلس اللوردات أن يسأل الحكومة ويَستوضِحَها، وأن يؤثِّر بذلك في سير سياسة البلاد وفي الرأي العام، ويُمكن أن تقع فيه مناقشات سياسية كبيرة على الدوام، ولم يطرأ شيء عليه من هذه الجهة منذ سنِّ القانون البرلماني.

نعم؛ إنَّ مجلس اللوردات فَقَدَ كل سلطة اشتراعية في سنِّ القوانين المالية ورفضها، وقد أضاع كل حقٍّ في تعديلها، ولم يبقَ له سوى المناقشة فيها مرة واحدة، فإذا رفضها أو عدَّلها في هذه المرة تُصبح نافذةً بعد أن يُجيزها الملك، ولكن هذه النتيجة نشأت عن عادة برلمانية صيغت في قالب قانون، واللوردات أنفسهم هم الذين أوجبوا هذا الصَّوغ بمُحاولتهم إحياءَ امتيازاتهم المنقرضة عندما رفَضوا في سنة ١٩٠٩ أن يَقترعوا لميزانية سنة ١٩١٠.

ويظهَر أن التحفُّظات التي نصَّ عليها القانون البرلماني ضدَّ إدماج تدابير غير مالية في اللوائح المالية المحض كافيةٌ، فلا أحدَ يشكُّ في إنصاف رئيس مجلس النواب والعضوَين اللذَين يُضافان إليه من هذه الجهة، ونعني بالتدابير غير المالية: التدابير التي تَرمي إلى مقاصد سياسية واجتماعية معيَّنة.

ويمكن طرح السؤال الآتي؛ وهو: هل يَعيش القانون البرلماني؟ وكيف يُسار عندما يَقبض المُحافظون على أعنَّة السلطة عاجلًا أم آجلًا؟ أيُلغونه بقانون جديد يُعيد إلى مجلس

اللوردات سلطاته السابقة؟ ذلك ما يَظهر أنَّ اللورد لانسدون أعلنه عندما اقترح في ٩ آب سنة ١٩١١ على مجلس اللوردات أن لا يصرَّ على تعديله اللائحة البرلمانية؛ فقد قال: «إنَّ الذين يَرون ذلك يكفُّون عن كل اشتراك في تلك المناقَشات، ويتخلَّصون من أية مسئولية في وضع اللائحة البرلمانية، وسوف يَنتهزون كل فرصة تسنَح لهم ليسعوا في إعادة الموازَنة الدستورية التي اختلَّت في هذه المرة.» غير أنَّ المستر بلفور — الذي كان إذ ذاك زعيمَ المعارَضة في مجلس النواب — صرَّح في الشهر المذكور بأنَّ حزبه عازم على أن لا يُلغي القانون البرلماني قبل إصلاح مجلس اللوردات، نذكر هذا ونحن نرى أنه يَندُر أن لا تؤدي الأزمات الحرجة (كالتي أوجبتْ سَنَّ القانون البرلماني) إلى نتائج دائمة ولو من بعض الوجوه، ويكون ذلك أمرًا محتَّمًا عندما تكون هذه النتائج وليدة تطور تدريجيٍّ، وعليه فإننا نعتقد أن ما جاء في القانون البرلماني من نصٍّ على اللوائح المالية يُصبح نهائيًّا، وأما اللوائح الأخرى فمع أننا نرى إمكان تعديل النصوص التي أتت بحقها في القانون البرلماني نَستبعِد أن يتمَّ هذا التعديل على وجه يُصبحُ به حقُّ رفض اللوردات لها مطلقًا عامًّا.

وهنا نذكر النتائج التي انتهت إليها — في سنة ١٩١٨ — لجنة البحث في إتمام القانون البرلماني الذي سُنَّ في سنة ١٩١١، فهذه اللجنة التي كانت برآسة اللورد بريس[16] قررت بقاء المبدأ القائل بأنه ليس مِن وظائف مجلس اللوردات أن يضع قانونًا ماليًّا أو يُعدِّله أو يرفضه، وإنما رَمَتْ من جهة إلى أن يُعين صفة اللائحة المالية سلطةٌ خالية من الغرض، ومن جهة رَمَتْ إلى أن يُسوَّى الخلاف بين المجلسين (وهذا لا يعني أن يرد إلى مجلس اللوردات حقُّ رفض دائم) في مؤتمرات حرة طليقة من القيود الثقيلة.

وقد قدَّرت تلك اللجنة أن لا يكون مجلس اللوردات الجديد قرَنَ مجلس النواب؛ أي أن لا يتدخَّل في المسئولية الوزارية، وأن لا يتمتَّع بما لَمجلس النواب من امتيازات في سنِّ القوانين المالية، ولكنها قالت بأنه يَستطيع أن يبحث في اللوائح التي اقترع لها مجلس النواب بعجلة وأن يُعيد النظر فيها، وبأن يكون له حق اقتراح لوائح لا تمس امتيازات مجلس النواب، وبأنه يَقدر على مقاومة إحدى اللوائح في مدة يُمكن الرأي العام أن يتجلَّى فيها وبحقِّه في المناقشة في مسائل السياسة الداخلية.

وقد رأت اللجنة المَذكورة أن لا تشمل امتيازات مجلس النواب غير اللوائح المالية الخالصة، وأن لا تعمَّ اللوائح التي يُقْصَدُ بها إصلاح اقتصادي أو اجتماعي وإن احتوت أمورًا مالية، وبعد أن ابتعدت من مبدأ استفتاء الشعب عند اختلاف المجلسَين في صفة إحدى اللوائح المالية اقترحتْ أن يفصل في هذا الاختلاف لجنةٌ مؤلَّفة من أربعة عشر عضوًا

على أن يَنْتَخِبَ كلٌّ من المجلسَين نصف هؤلاء، وأن يحق لهذه اللجنة أن تقسم اللائحة إلى قسم ماليٍّ وقسم غير ماليٍّ.

وأما اللوائح التي ليس عليها مسحة مالية فترى تلك اللجنة أن يَفصل مؤتمر مختلط في اختلاف المجلسَين في شأنها، فمتى يقترع أحد المَجلسين لإحدى اللوائح ويَرفُضها المَجلس الآخر أو يُعدِّلها تعديلًا لا يوافق عليه ذلك المجلس يَستطيع أحدُهما أن يطلب إرسال هذه اللائحة إلى مؤتمر حرٍّ؛ ويتألَّف هذا المؤتمر أولًا من عشرين عضوًا من كلٍّ من المجلسَين تنتخبهم في أوائلِ كل دورة اشتراعية لجنةُ الانتخاب، على وجه يُراعى فيه اختلاف المشارب في مجلس النواب، ومن هؤلاء الأعضاء الأربعين تتألَّف «اللجنة الإضافية الدائمة للمؤتمرات». ثانيًا: من عشرة أعضاء من كلٍّ من المجلسَين تُضيفهم لجنة الانتخاب إلى اللجنة الدائمة عند إرسال كل لائحة خاصة إلى المؤتمر، ومن مجموع هؤلاء الأعضاء الستِّين يتكوَّن المؤتمر الحر.

يتباحث المؤتمر الحر في اللائحة سرًّا، ويسعى في حسم الخلاف؛ وذلك إما بالتوفيق بين الوجهتين وإما بترتيبه لائحةً جديدة، فإذا قال المجلسان بالنص الذي قرَّره المؤتمر يصبح قانونًا، وإذا رفضه أحدهما يعاد إلى المؤتمر ليبحث فيه في الدورة الآتية من جديد، وهنالك يُحتمل أن يقع أحد الأمرَين الآتيين؛ وهما: إما أن تصرَّ أكثرية المؤتمر على النص الذي قالت به سابقًا، وحينئذٍ تُرسَل اللائحة التي وافق عليها المجلسان أو مجلس النواب وحده إلى الملك ليجيزها. وإما أن لا تصرَّ أكثرية المؤتمر على نصِّها السابق، وحينئذٍ تسقط اللائحة ما لم يقترع المجلسان لها.

والذي لا نشكُّ فيه هو أن التحوُّل الذي سيطرأ على مجلس اللوردات في إنكلترة لا يُصيب مجالس الشيوخ في البلدان الديموقراطية الكبرى؛ فهو معلول لعِلَل تاريخية تخصُّ إنكلترة، وإن مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة مما يقتضيه نظام الدولة الاتحادية، وهو مصون بالسلطة التي نالها في مرِّ السنين، وإنَّ مجلس الشيوخ الفرنسي — وإن كان في دولة مركزية — ما فتئت سلطته تزيد منذ تأليفه، ولا شيء يجعله يخشى أفضلية مجلس النواب، وقد نال المدح والثناء في غضون المناقَشات التي دارت حول مجلس اللوردات وكانت الصحُف الإنكليزية تَستشهد به في تلك الأثناء بكل احترام وتعظيم.

على أنَّ المنازع الديموقراطية الحديثة جعلَت الدساتير التي وُضِعَت بعد الحرب العامة تقلِّل امتيازات مجالس الشيوخ، ومِن هذا القبيل قولُ لائحة الدستور التي عرضتْها الحكومة البولونية على مجلس الديات[17] التأسيسي (في ٤ ديسمبر سنة ١٩١٩) بأن يكون

شأن مجلس الشيوخ؛ كنايةً عن حراسة القوانين، وبأن يؤلَّف من ثلاثين عضوًا ينتخبهم مجلس الديات مِن بينه أو من أعضاء التعليم العام حسب طريقة الانتخاب النسبي، ومن ثلاثين عضوًا يختارهم رئيس الدولة، ومما جاء في اللائحة المذكورة أنه لا يكون لهذا المجلس سوى حق معارضة اللوائح التي يَقترع لها مجلس الديات، وأنه إذا لم يُمارس هذا الحق في مدة ثلاثين يومًا يَستطيع رئيس الدولة أن يَنشر اللائحة كقانون، وأنه إذا مارسه تُعاد اللائحة إلى مجلس الديات، وأنه في حالة إصرار هذا المجلس على اقتراعه السابق يحق لرئيس الدولة أن يُقرِّر أيمنح اللائحة صفة القانون أم لا؟

وقد نصَّ دستور تشكوسلوفاكيا الذي سُنَّ في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ على «أن لموافقة مجلس النواب الثانية على اللائحة عند مخالفة مجلس الشيوخ قوة القانون إذا قامت على أكثرية أعضائه المطلقة القائلة ببقاء الموافَقة الأولى على حالها.» وعلى «أن اللائحة لا تُصبح قانونًا إذا اقترع عليها ثلاثة أرباع مجلس الشيوخ ولم يَقترع لها ثلاثة أخماس مجلس النواب.» وعلى «أن لوائح مجلس الشيوخ تُرسل إلى مجلس النواب، وأنه في حالة رفض هذا المجلس لها وإصرار مجلس الشيوخ عليها باتفاق آرائه تُرسَل إلى مجلس النواب ثانيةً، وأنه عند عدم اقتراعه لها في هذه المرة لا تنال قوة القانون.» وعلى «أنَّ لوائح مثل تلك لا يمكن عرضها على أحد المجلسَين قبل أن يمضي حَوْل كامل على رفضها حسب ذلك الوجه.» وعلى «أنَّ تعديل أحد المجلسين لاقتراع المجلس الآخر يُساوي رفض هذا الاقتراع».

ولم يَمنح دستور ألمانيا الذي سُنَّ في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ مجلس الريشرات[18] سوى حق رفض القوانين التي اقترع لها مجلس الريشتاغ؛ فقد جاء في المادة ٧٤ منه: «أنه يجب أن تُرسل مُعارَضة الريشرات إلى حكومة الإمبراطورية في مدة أسبوعين بعد اقتراع الريشتاغ للائحة اقتراعًا نهائيًّا، وأن ترسل أسبابها إليها في خلال أسبوعين آخرين، وحينئذٍ تُرسل إلى الريشتاغ ليتناقَش فيها مرةً أخرى، وفي حالة عدم اتِّفاق المجلسَين عليها يستطيع رئيس الإمبراطورية في مدة ثلاثة أشهر أن يَستفتي الأمة فيها وإلا كانت غير نافذة، وفي حالة اقتراع الريشتاغ لها بأكثرية ثلثَيه يجب على رئيس الإمبراطورية إما أن ينشرها على رغم معارضة الريشرات لها كقانون في مدة ثلاثة أشهر، وإما أن يَستفتي الأمة في شأنها في أثناء هذه المدة.»

وهنالك حقٌّ رفض تلاشى بفعل العادة والحكومة البرلمانية؛ وهو حقُّ الرفض الذي اعتُرِفَ به للملك، ولو نظرنا إلى أساس هذا الحقِّ لرأيناه حقَّ موافقة لا حقَّ رفض؛ لأنَّ الملك — وهو أحد فروع البرلمان — كان لا بدَّ من موافقتِه كالمجلسَين على سنِّ القوانين،

ولكنَّ ذلك تحوَّل إلى حقٍّ رفض مطلق، ومونتسكيو هو أول مَنْ لاحَظَ هذا الأمر، ففرَّق بين حق البتِّ وحقِّ الوقف، ثم جاء تلميذه بلاكستون فصوَّر حق الملك في رفض موافقته.

نعم، أوجب ارتقاء نظام الحكومة البرلمانية زوالَ امتياز التاج المذكور، وأعني بهذا الامتياز حقَّ الرفض الذي كان يَمتنِعُ الملك به عن إجازة إحدى اللوائح التي يَقترحها أحد أعضاء البرلمان، ويقترع لها المجلسان ومنْحَها صفة القانون، وقد كان ويليام الثالث يُمارس هذا الحق إزاء كثير من التدابير المهمَّة، وفي سنة ١٧٠٧ اتخذتْه الملكة آن[19] ضدَّ لائحة الاحتياطي الاسكتلندي فكانت هذه آخر مرَّة، ومنذ ذلك التاريخ لم يُجاوب الملك عن اللوائح التي اقترع لها البرلمان بالكلمة التقليدية التي كان يَرفض بها موافقته وهي: «إنَّ الملك سيَنظر في الأمر.» وإنَّ تلاشي حقِّ الملك في الرفض أمر مقدَّر، فهذا الحقُّ كبقية الحقوق لا يمكن أن يباشر من غير استناده إلى وزارة، والوزارة إذا لم تكن من النفوذ بحيث تقدر على الحيلولة دون الاقتراع للائحةٍ ترى أن يرفضها الملك لضررها تكون قد سقطت أمام مجلس النواب، وصار من الواجب عليها أن تستعفي، ومن الطبيعي أن يقوم مقامها وزارة جديدة مؤلَّفة من الحزب الذي اقترع لتلك اللائحة؛ أي من رجال لا يطلبون إلى الملك أن يرفض لائحة قالوا بها، أضف إلى ذلك أنه قلَّما يقترح المجلسان في إنكلترة الحديثة لوائح، وأنَّ الوزارة هي التي تضع اللوائح المهمة كلها.

نعم، ينتج عن ارتقاء ذلك النظام أن تنتقل سلطة التاج إلى الوزارة المستندة إلى مجلس النواب، حتى إنَّ المستر جنكس[20] يرى الوزارة موئل السيادة، وهو يَعجب لما فيها من قوة ومرونة، فاسمع ما يقول: «حقًّا إنَّ الوزارة تُزاول تلك القوة الواسعة الشاملة التي يُسمِّيها الفقهاء سيادةً، وهي تستطيع أن تعين كما ترغب وجهتها التي لا حدَّ قانونيَّ لها، ومن الطبيعي أن تُحدَّ بالممكنات البشرية، ولكنها لا تعرف حدودًا غير ذلك، ولو لاحظتم الوزارة لرأيتموها تسير دون أن تتبع قواعد مقرَّرة قبلًا، وهي في أثناء اجتماعها من وقت إلى آخر في دوننغ ستريت[21] تُقرِّر مصير الإمبراطورية البريطانية الفسيحة، ومصير مئات الملايين من سكانها. أجل، يجب لكي تلبس هذه المقررات حُلَّة القانون أن يُوافق عليها البرلمان، ولكن قبض الوزارة على زمام أكثريته مما يجعلها تلبس تلك الحُلَّة بدون عناء كبير، والوزارة بما لديها من وسائل تستطيع نظريًّا بل عمليًّا أن تكسر مقاومة الكنيسة؛ بأن تُقرِّر مثلًا أن يُنفَق قسم من الزكاة التي تُجْمَع في إنكلترة على حاجات الدولة، وإن سلطة الوزارة — وإن كانت أدبية — تستطيع عند وقوع أزمة شديدة أن تُوقِظَ قوى الإمبراطورية الراقدة، وأن تجنِّد خمسة ملايين من الآدميين مثلًا، وأن تفرض خمسة عشر

شلنًا على كل جنيه في أملاك التاج. نعم، تستطيع كل ذلك إذا عاضَدها رأي الإمبراطورية العام، والرأي العام وحده هو الذي تتضاءل أمامه.»

وماذا بقيَ للتاج من حقوق ونفوذ؟ لا يَزال يحافظ على بضعة امتيازات حقيقية تبدو عند الجواب عما يأتي وهو: هل يَستطيع الملك أن يمتنع عن حلِّ مجلس النواب الذي أسقط الوزارة إذا طلبت هذه الوزارة إليه ذلك؟ وهل يقدر على عزل وزارة تؤيِّدها أكثرية ذلك المَجلس، وأن يعين وزارة أخرى لإجراء الانتخابات العامة؟ يُمارس هذه الحقوق في أيامنا حكامُ المُستعمَرات التي تتمتَّع بنظام برلماني، ويقول علماء الإنكليز بأنَّ الملك يقدر على مباشرتها بشرط أن يجد وزارة تتحمَّل مسئوليتها.

وقد بقيَ للتاج — ما عدا امتيازاته القانونية — إمكانُ تأثيرِه في الوزارة تأثيرًا أدبيًّا، وهذا التأثير يتوقَّف على قيمة وليِّ الأمر وعلى سنِّه وعلى تجربته، ويكون عظيمًا بنسبة ما يُبرِّره، وفي هذا ما يَكفي لئلا يكونَ وليُّ الأمر في الحكومة البرلمانية شخصيةً رسميةً فقط، وقد لاحظ المستر جنكس أن نفوذَ الملكية زاد بارتقاء الحكومة البرلمانية، وعنده أن علَّة ذلك كون خضوع الكل لسُلطة الملك الرابطةَ الوحيدة الحقيقية التي تجمع بين سكان الإمبراطورية البريطانية الواسعة، وما غاب عن أقطاب السياسة في إنكلترة النفوذ الكبير الذي اتَّفق للملكة فكتوريا من دون أن يعارض نظام الحكومة البرلمانية، وإليك ما قاله اللورد سالسبري[22] في مجلس اللوردات على أثر وفاتها في سنة ١٩٠١: «ليست حال الملك الدستوري من الأمور الهيِّنة؛ فهو مضطرٌّ إلى التوفيق بين مختلف المصالح، وعليه أن يوافق على أشياء كثيرة لا تُستحب على الدوام، وقد عَرَفَتِ الملكة فكتوريا — بقُدرتها العجيبة — أن تبقى ضمن الدائرة المرسومة للملك الدستوري، وأن تؤثِّر في الوقت نفسه في عمل وزرائها وفي سير الاشتراع والحكومة تأثيرًا لا يمكن إنكاره، وما كانت بعاجزة عن المُوافَقة على أمور كانت لا تَستحسُنها تمامًا، مقدِّرةً ضرورة هذه الموافقة، وقد كانت تراقب الأشغال العامة بجدٍّ ونشاط مبديةً رأيها لوزرائها بكل حرية منذرةً إياهم بالأخطار التي تحيق بها، وهي قد جعلت في نفسي وفي نفوسنا جميعنا إيمانًا بأن من الخطر أن نصرَّ على تدبير طارئٍ لم نَعتقد فائدته تمامًا، ومن غير أن أدخل في الفروع يمكنني أن أقول: إنه لم يَسلك وزير في أثناء عهدها الطويل غير سبيل رأيها من دون أن يشعر في نهاية الأمر بأنه حمَّل نفسه عبأ مسئولية خطرة، ومعرفتها بما يفكر الشعب فيه كانت خارقةً للعادة، وقد قَلَّتْ منذ سنوات كثيرة، ولم أكن مخطئًا في قولي: إنني حينما كنتُ أطَّلع على ما تفكِّر فيه الملكة كنت أقف على ما يُفكِّر فيه رعاياها ولا سيما

طبقتهم الوسطى، ومع هذا كله لم تتعصَّب لآرائها الخاصة، وبالعكس كانت كثيرة الدقة والتساهل، وما كانت تتأخَّر عن التضحية بأي شيء ليسهل على مستشاريها أن يُديروا أمور الحكومة الصعبة.» ولا شيء أحسن من هذا الكلام في تصوير الحكومة البرلمانية في الوقت الحاضر، وإنَّ الوزراء في هذه الحكومة وإن كانوا مستشاري صاحب السلطة التنفيذية قانونًا يكون هذا الصاحب مستشارهم فعلًا، ومثال الملكة فكتوريا يثبت أهمية استشارته.

وقد اتَّبع الملك إدوارد السابع سُنَّة والدته الملكة فكتوريا كملك دستوري، وكان له نفوذ واسع في السياسة الخارجية، وما اتَّفق لوالدته عند وفاتها من المدح والثناء اتَّفق له مثله عند وفاته التي وقعت في أثناء الأزمة المَبحوث فيها آنفًا، وقد تشاءم الرأي العام الذي كان يَعقد الآمال عليه في حلِّ تلك الأزمة من وفاته في الأحوال المذكورة، وفي سبيل مراعاة هذا الرأي العام أُلِّف مؤتمر للتوفيق بين الوجهتين، ومن دواعي الأسف عدم وصول هذا المؤتمر إلى نتيجةٍ ما.

وقبل أن نترك البحث في الحكومة البرلمانية الإنكليزية نرى أن نقول كلمةً في مدة النيابة في مجلس نواب إنكلترة، فهذه المدة ظلَّت سبع سنوات منذ أوائل القرن الثامن عشر حتى القانون البرلماني الذي سُنَّ في سنة ١٩١١، ونيابة طويلة مثل هذه كانت تؤدِّي إلى نَصَبٍ في مجلس النواب، واختلاف في مَنازعه وضعف في وظائفه، والوزارة وإن كانت تَقبض على زمام أكثريته كانت هذه الأكثرية تقلُّ عددًا وثباتًا، وحينئذٍ كان يُرى أن يُحلَّ مجلس النواب ليقوم مقامه مجلس جديد، وهكذا أصبَحَ من العادة أن يُحَلَّ المجلس المذكور لهذه العلَّة، وصار من النادر أن تجاوز مدة النيابة السنة السادسة.

سُنَّ القانون البرلماني في سنة ١٩١١ فنصَّ على أن تكون مدة النيابة خمس سنوات، ولما كانت هذه المدة مُعتدلةً قُضِيَ على عادة حل مجلس النواب للسبب الآنف الذكر، حتى إن المستر ديسي سأل: ألا تؤدي النصوص الجديدة التي جاءت في القانون البرلماني إلى القضاء على مباشرة حق الحل تمامًا؟ وعندنا أن مباشرة ذلك الحل تبقى ليستفتي رئيس الوزارة البلاد في أمر يرى أن يبتَّ فيه الشعب دون مجلس النواب.

(٢) الحكومة البرلمانية في فرنسا

لم يُفْسَح للحكومة البرلمانية مجال في فرنسا عندما سنَّت أول دستور لها في سنة ١٧٩١؛ فهذا الدستور اتجه نحو شكل حكومة حرَّة مُستنِدة إلى مبدأ التفريق بين السلطة

الاشتراعية والسلطة التنفيذية تفريقًا تامًّا، وفي تلك الأزمنة لم يُذْهب إلى إدخال نظام الحكومة البرلمانية إلى فرنسا، وقد عُزِيَ ذلك إلى أنَّ الفرنسيِّين كانوا يجهلون — كالأميركيين — وجود النظام المذكور، وإن علَّة هذا الجهل هي أن استنباط الحكومة البرلمانية تمَّ في إنكلترة في تلك الأزمنة فقط، وأن الذين عرَّفوا الأجانب الأنظمة السياسية الإنكليزية — كبلاكستون[23] ودولولم[24] — لم يُشيروا إليه قط، وأنَّ هؤلاء كانوا يزعمون وجود سلطتين مُنفصلتَين في إنكلترة، ولكن ذلك الجهل لم يكن عامًّا في الثلث الأخير من القرن الثامن عشر، سواء في أميركا أم في فرنسا؛ فقد وصف سيايس[25] متهكمًا توازُن الحكومة البرلمانية، وذلك قُبيل اجتماع المجالس العامة الفرنسية، وأوضح بارناف[26] سيرها في جلسة ٢٢ أكتوبر سنة ١٧٩٠، والذين كانوا يعرفونها لم يُريدوها لمناقضتها للمبادئ المجرَّدة، ولِما كان يلازمها في إنكلترة من الارتشاء والفساد، والرجل الذي كانت وجهة نظره تقرِّب من الحكومة البرلمانية هو ميرابو،[27] فهذا القطب السياسيُّ أدرك بنظرِه الواسع قوتها وصوابها، وقد قال — ولكن على غير جدوى — ببعض قواعدها التي عدَّها جوهرية، ومنها إمكان تعيين الوزراء من بين أعضاء الهيئة الاشتراعية ودوامهم على الانتساب إلى هذه الهيئة، ومنها وجوب استناد الوزراء إلى أكثرية الهيئة الاشتراعية.

ولم يكن الوزراء الذين نصَّ عليهم دستور سنة ١٧٩٣ وسمَّاهم رؤساء الإدارة العامة سوى موظَّفين مُنفرِدين لا يتألَّف من مجموعهم مجلس، ولم تكن لهم — وهم المعيَّنون من قِبَلِ المجلس التنفيذي — أقلُّ صلة بالهيئة الاشتراعية، إلا أنَّ هذا النظام لم يُنَفَّذ وقد حلَّ محله دستور السنة الثالثة، الذي قال بفصل السلطة التنفيذية عن السلطة الاشتراعية فصلًا تامًّا، كالذي قال به دستور سنة ١٧٩١.

وقد فُتِحَ بدستور ٢٢ فريمير[28] من السنة الثامنة باب جديد بعيد من النظام الإنكليزي، وأفكار سيايس هي التي اتُّخِذَت في قسم هذا الدستور الذي تنكَّب — ولو في الظاهر — عن تقديس السلطة الشخصية، وعن الرجوع إلى النظام السابق، وفي قسمِه الذي حافظ على مسحة الحكومة التمثيلية، وقد عرضها في خطبة مُفعَمة بنظرات ثاقبة وأقوال دقيقة ألقاها في مجلس العهد في ٢٢ ترميدور[29] من السنة الثالثة الجمهورية، وهي تدور على الخصوص حول توزيع مختلف الوظائف على مختلف الهيئات، وتوزيع هذه الوظائف في النظام التمثيلي على المجالس أمر طبيعي سار عليه دستور السنة الثامنة الذي قال بثلاثة مجالس؛ مجلس الشيوخ، ومجلس التريبونا[30] والهيئة الاشتراعية، وفي أيام الإمبراطورية اختُصِرَ هذا النظام فأُلْغِيَ مجلس التريبونا، ولم يمثِّل الوزراء في هذا

الشكل الحكومي دورًا كالذي يُمثِّلونه في الحكومة البرلمانية عادةً. نعم، جاء في دستور السنة الثامنة: «أنه لا يكون لأي عمل من أعمال الحكومة تأثير إذا لم يوقِّعه أحد الوزراء»، ولم يمنع هذا الدستور تعيين الوزراء من أعضاء تلك المجالس، ولكن الوزراء كانوا موظَّفي تنفيذ فقط، ولم تكن لهم علاقة بالمجالس المذكورة، وأعضاء مجلس الشورى لا هؤلاء الوزراء هم الذين كانوا باسم الحكومة يدافعون أمام الهيئة الاشتراعية عن لوائح القوانين، ثم إنَّ وزراء نابليون المذكورين لم يكونوا بالحقيقة سوى خدم لهذا الطاغية كما كان وزراء العهد السابق، وإذا اتَّفق أن بعضهم كان ذا تأثير شخصي في الدولة فذلك لِما له من الدالة على الجبار المشار إليه.

بَيْدَ أنه لما أفاق الناس في فرنسا من غفلتِهم في أواخر الإمبراطورية الأولى وتاقت نفوسهم إلى الحرية السياسية؛ اتَّجهوا نحو نظام الحكومة البرلمانية السائد لإنكلترة في ذلك، وإنَّ أبناء البلاد شعروا بوطأة استبداد نابليون ورأوا أنَّ المساعي التي بذلها المجلس التأسيسي ومجلس العهد — لتنظيم أمور الحرية وشئون الحكومة التمثيلية — ذهبت أدراج الرياح، وهل بقي لهم غير القول بإنشاء حكومة كالتي نجحَتْ في إنكلترة وصدف الفرنسيون عنها حتى ذلك الحين؟ أخذ نظام الحكومة البرلمانية في إنكلترة يَصير معروفًا في فرنسا بفضل بعض أفاضل الفقهاء، وعلى رأسهم بنيامين كنستان،[31] وهذه المعرفة وتلك المناحي أوجبت قبول النظام المذكور من قِبَلِ رجلين متخالعَين في سنة ١٨١٤ و١٨١٥، وهو يتجلَّى في مرسوم دساتير الإمبراطورية الإضافي الذي وُضِعَ في سنة ١٨١٥ أكثر مما في دستور سنة ١٨١٤ على ما يظهر.

اتُّخِذَ نظام الحكومة البرلمانية في فرنسا في دستور سنة ١٨١٤، ومع ذلك لم تَشتمِل نصوص هذا الدستور عليه بصراحة، لا جَرَمَ أنه نصَّ على «أن الوزراء يمكن أن يكونوا من أعضاء مجلس الشيوخ أو مجلس النواب، وأن لهم حقُّ الدخول فيهما، وأنه يجب سماعهم وقتما يريدون.» كما أنه نص على «أن الملك يقدر على حلِّ مجلس النواب، بشرط أن يدعو مجلس نواب آخر في مدة ثلاثة أشهر.» ولكنه لم ينصَّ على مسئولية غير مسئولية الوزراء الجزائية في حالة خيانتِهم وارتشائهم، أي إنه لم يَحتوِ على مسئوليتِهم السياسية ولا على تضامُنهم في المسئولية، على أنَّ هذا لم يكن أثر خطأ؛ فقد أشار شاتوبريان[32] منذ إعادة الملكية أول مرة إلى نقص الدستور المذكور من هذه الجهة، ولاحَظَ أن نتائج

النظام البرلماني الضرورية تُسْتَخْرَج بحكم الطبيعة، ولما أعيدت الملكية في المرة الثانية ذكر في كتابه الذي ألَّفه في سنة ١٨١٦ وسمَّاه «الملكية بحسب الدستور» قواعد الحكومة البرلمانية، وإليك بعض ما قاله فيه: «إنَّ من مقتضيات الملكية الدستورية أن لا يصدر عمل من أعمال الحكومة عن الملك رأسًا، وأن تَصدر هذه الأعمال عن الوزارة ولو كانت باسم الملك وتوقيعه كاللوائح والمراسيم وتعيين الموظَّفين، وماذا يَعمل الملك إذًا في مجلسه؟ هو يَرتئي الأمور من دون أن يُكْرِهَ الوزارة على رأيه، فإذا أطاع الوزير أمْر الملك يكون قد صنَع الجميل وأتى بعمل يكون مَظهرًا لقبول الكل، وإذا ابتعد منه لا يُصرُّ الملك عليه، وعندما يخطئ الوزير في سَيره يسقط، فيُبدِّل الملك وزارته.» إلى أن قال: «إن العدول عن أكثرية المجلسين يعني رغبة في المشي بلا رِجْلين، وفي الطيران بلا جناحين؛ أي سعيًا في كسر الناظم للحكومة البرلمانية.» إلى أن قال: «يجب أن لا يتدخَّل المجلسان في أمور الإدارة، وأن لا يأتيا بأسئلة مُزعجة، وأن لا يُعرِّضا الوزراء للخطر؛ وذلك عندما يكون الوزراء سادة المجلسين بالحقيقة وخدمًا لهما بالظاهر، وما هي الوسيلة المؤدية إلى هذه النتيجة المباركة؟ هي أن تَقبض الوزارة على زمام الأكثرية وتُسايرها.» إلى أن قال: «يَفتقِر مجلس النواب إلى معرفة بعض الأمور الآتية التي هي وليدة التجربة؛ وهي: أن يَعرف كيف يكون محترمًا، وأن لا يصبر على ذهاب الوزراء إلى أنهم مستقلُّون عن المجلسَين مبدئيًّا، وأنهم يَستطيعون أن يمتنعوا عن حضورهما عندما يَرغبان في هذا الحضور؛ ففي إنكلترة لا يُسأل الوزراء عن اللوائح فقط، بل يُسألون عن أعمال الإدارة والتوظيف حتى عن حوادث الصحُف أيضًا.» إلى أن قال: «يَقتضي أن تكون الوزارة كتلةً واحدةً بعد تأليفها، وهذا لا يعني أنَّ اختلاف أُولي الشأن في آرائهم السياسية — وهم منفردون — يَمنع من أن تجمَعهم وزارة واحدة؛ فهم يَقدرون على الدخول فيها حسب مبدأ الوزارة المؤتلفة الإنكليزي؛ وذلك بأن يتَّفقوا — في البداءة — على خطة عامة قائمة على تضحية كل منهم بشيء من منازعه في سبيل الرأي العام ومقتضى الأحوال، ولكنهم بعد أن يتولوا إدارة أمور الدولة يجب عليهم أن يسيروا برُوح واحدة، ولا تتضمَّن وحدة الوزارة كون التاج لا يَقدر على تغيير بعض الأعضاء من غير أن يغيِّر البعض الآخر، بل تقضي بأن يتبع الوزراء الجدد والوزراء الباقون خطة مُتجانسة، وكثيرًا ما يقع في إنكلترة تبديل جزئي في الوزارة القابضة على شئون السلطة، والوزارة جميعها لا تسقط هنالك إلا عندما يستعفي رئيسها.» إلى أن قال: «ولما كان النواب ممثِّلي رأي الشعب الحقيقيِّين وجب أن

تؤلَّف الوزارة من أكثرية مجلس النواب.» وهذا أبلغ إيضاح لِما عليه الحكومة البرلمانية مِن المبادئ الدقيقة والسلطات المختلفة.

وهنالك علماء مَعدودون من أكابر الفقهاء، قالوا بغير ما قال به شاتوبريان؛ فقد أرادوا أن تَشتمِل مسئولية الوزراء على المسئولية الجزئية فقط، وودُّوا أن يتركوا للملك أمر انتخاب الوزارة وبقائها بحرِّية، فاسمع ما قاله رويركولار[33] في مجلس النواب سنة ١٨١٦: «لا أعتقد أنه مِن الضروري أن يكون للوزراء في فرنسا — كما لهم في إنكلترة — أكثرية دائمة في مجلس النواب. لاحظوا الفرق بين المبادئ التي تقوم عليها كلتا الحكومتين تروا أن حقَّ اقتراح اللوائح وإدارة دفَّة البلاد والحكومة بيد مجلس النواب في إنكلترة، وأن الحكومة في فرنسا في قبضة الملك الحاكم المستقل عن المجلسين اللذين وإن كانت مشاركتهما في تسيير الأمور مفيدة ليست ضرورية إلا في سنِّ القوانين والاقتراع للميزانية، وإنَّ من المجرَّدات الغامضة أن تقف الحكومة في بلاد كثيرة القوانين كفرنسا عندما لا يُقترَع لقانون جديد؛ لأنه لو كان ضروريًّا ما تأخَّر المجلس عن الاقتراع له، وأما الميزانية فأمرها يعود على الأمة كلها لا على الملك ولا على مجلس النواب، وسبب هذا الأمر أنَّ بقاء الأمة يتوقَّف على الميزانية، وإنَّا لا نتصوَّر مجلسًا يضع الأمة مَوضِع الخطر بإلغائه أو وقفِه المصالح العامة؛ وذلك انتصارًا لوجهات نظر شخصية، فعند حدوث هذا الشيء المستبعَد يترتَّب على الملك أن يُراجع الأمة لتُعينه على حكم البلاد.»

وبعد أن دام التردُّد مدةً سلك لويس الثامن عشر صراطًا مستقيمًا، فسارت الحكومة البرلمانية في عهده سيرًا مُنتظمًا وإن كانت تتَّجه من بعض الوجوه نحو تقوية امتيازاته، ولما جلس شارل العاشر على العرش زالت الموازنة فوُضِعَت مراسيم شهر يوليو سنة ١٨٣٠ التي أدَّت إلى الثورة وأوجبت أول مرة تطبيق مبدأ مسئولية الوزراء الجزائية.

ذلك هو سبب الحكومة البرلمانية التي انتصَرتْ وملكية شهر يوليو، ومع ذلك لم يُشْعَر بحاجة إلى تحديد مبادئها في الدستور الذي أُعيد النظر فيه سنة ١٨٣٠، فقد استنسخ هذا الدستور مبادئ دستور سنة ١٨١٤ في الحكومة البرلمانية، وكان يُرَى أن العادة البرلمانية هي التي ستُتِمُّ تلك المبادئ وتَستخرِجُ منها نتائجها الطبيعية. حقًّا لقد قامت حكومة برلمانية في ملكية يوليو وارتقت طرقًا ووسائل، ولكنه سُئِل: هل طُبِّقت بإخلاص تطبيقًا مستمرًّا أم أن الحوادث والخصومات التي نشأت عن ائتلاف سنة ١٨٣٩ الشهير زيَّفت مقوِّماتها وأفسدتها؟ ولقد دارت في ٢٧ و٢٨ و٢٩ من شهر مايو سنة ١٨٤٦ في مجلس النواب مُناقَشة مهمَّة حول المسألة الآتية؛ وهي: كيف يجب أن يكون

في الحكومة البرلمانية شأن رئيس الدولة أي صاحب السلطة التنفيذية؟ فحام حول هذه المسألة رأيان مختلفان:

أما الرأي الأول: فيَقول بأنه يجب أن لا يكون لرئيس الدولة شأن فاعل مؤثِّر في إدارة الحكومة، وبأنَّ الوزراء يُريدون باسمه، وبأنه لا يَستطيع غير الرضى بما يَرون ما داموا مستندين إلى أكثرية البرلمان، والمسيو تيار[34] هو الذي ناضل عن هذا الرأي متمسِّكًا بكلمته القائلة بأنَّ الملك يَملك ولا يحكم.

وأما الرأي الثاني: فبالعكس؛ يَعترف لرئيس الدولة المسئول أدبيًّا وغير المسئول دستوريًّا بأنَّ من حقوقه أن يكون عضوًا فاعلًا حقيقيًّا في الدولة، وأن يسعى في نصر أفكاره الشخصية؛ وذلك بشرط أن يجد وزارة مُستندةً إلى أكثرية في المَجلس تتحمَّل مسئولية تطبيقها، وبشرط أن تحُوُّل هذه الوزارة دون المجادلة في شخصه وأعماله في المجلسَين مُنتحلةً هذه الأعمال لنفسها، والمسيو غيزو[35] هو القائل بالرأي المذكور، وقد يكون هذا الرأي أقلَّ بساطةً من الأول، ولكنه لا يمكن أن يُزْعَمَ أنه لا يُوفَّق بينه وبين الحكومة البرلمانية التي يَحترم مبادئها الجوهرية كلها.

وهل كان دستور سنة ١٨٤٨ (الذي أسَّس في فرنسا أول مرة نظام الجمهورية وعلى رأسه رئيس) يحافظ على مبدأ الحكومة البرلمانية كما هو، أم كان يبحث عن طريق للسير في الدساتير الجمهورية السابقة التي قالت بتوزيع السلطات توزيعًا تامًّا؟ ومن دواعي العجب أنَّ واضعيه لم يَعرفوا أن يبتُّوا هذه المسألة المهمَّة بتًّا صريحًا، ويظهَر أن بعض نصوصه يتضمَّن شيئًا من مبادئ الحكومة البرلمانية؛ فهو لم يقُلْ بمُناقَضة عضوية المجلس الاشتراعي للوزارة، وقد جاء فيه أنه يحقُّ لرئيس الجمهورية «أن يعرض لوائح القوانين على المجلس الوطني بواسطة الوزراء»، و«أن لهؤلاء أن يدخلوا في المجلس الوطني وأن تُسْمَعَ بياناتهم فيه كلَّما طلبوا ذلك»، و«أنه لا تأثير لأعمال رئيس الجمهورية — ماعدا التي يُعين بها الوزراء أو يعزلهم — إذا لم يوقعها وزير»، غير أنه احتوى على نصوص تأبى نظام الحكومة البرلمانية، ومنها أن رئيس الجمهورية مسئول عن أعماله كلها، ومنها أنه لا يحقُّ لهذا الرئيس أن يحلَّ الهيئة الاشتراعية، وهذا الحق من لوازم الحكومة البرلمانية كما هو معلوم.

ومن الطبيعي أن تُحلَّ عمليًّا تلك المسألة التي ظلَّت معلَّقةً، ورئيس الجمهورية هو أول من بدأ بذلك؛ ففي رسالة أرسلَها إلى المجلس في ٣١ أكتوبر سنة ١٨٩٤ ادَّعى بأنه

يحقُّ له أن يختار الوزراء ويَعزلهم، وأن يُدير شئون الحكومة بواسطة أناس مُخلِصين لسياسته إخلاصًا تامًّا، وقد جاء في الرسالة المذكورة: «إنَّ الاتفاق الذي يجب أن يكون بين مختلف السلطات في الدولة لا يدوم إذا لم يصرِّح بعضُها بفكرِه للبَعض الآخر بحرية تامة، على هذا المقصد أبلَغَ المَجلسُ الأسباب التي جعلتْني أبدِّل الوزارة وأهجر رجالًا أعترف بخدماتهم الجليلة شاكرًا، وإنَّ فرنسا القَلِقة — وهي مجردة من الإدارة — تبحث عن يد الرئيس الذي انتخبتْه في ١٠ ديسمبر وعن عزيمته، ولا تبدو هذه العزيمة إذا لم يكن بين رئيس الجمهورية ووزرائه وحدة تامة في الرأي والعقيدة، وإذا لم يُشاطر المَجلس الوطنيُّ فكرة القوم التي تجلَّت في انتخاب صاحب السلطة التنفيذية.» لم يحتج المجلس على هذا القول الجليِّ، ولكن سير الوزارة لم يُلائمه؛ إذ أخذت تطلب إلى المَجلس أن يَثِق بها، وهكذا ظلَّ الأمر مُذبذبًا حتى وقَع حادث خطر أدَّى إلى حلِّ المشكلة، أعني به عزل الجنرال شنغارنيه[36] من قيادة جيش باريس وحرس مُقاطعة السن الوطني، تمَّ هذا العزل في عهد الوزارة التي عُدِّلت في ٩ يناير سنة ١٨٥١؛ وذلك على أثر استيضاح أثير في المجلس حول بعض أعمال الجنرال شنغارنيه نفسه، وخُتِمَ بإعلان أكثرية المَجلس ثقتَها بالجنرال المشار إليه.

لم يكن مفرٌّ من وقوع تصادُم بين أكثرية المَجلس وبين السلطة التنفيذية، وقد طلب المسيو دي ريميوزا[37] تأليف لجنة للبحث في التدابير التي تقتضيها الحال، فأُلِّفت هذه اللجنة، ولما عرضت تقريرها على المَجلس ناقش فيه في ١٥ و١٦ و١٧ و١٨ من شهر يناير سنة ١٨٥١ مناقشةً اشترك فيها أشهر خطباء ذلك الزمن مثل بيرير[38] ولامارتين[39] ودوفور[40] وتيار،[41] وأهمُّ ما دارت حوله هو أمر معاكسة رئيس الجمهورية للسلطة الاشتراعية معاكسةً تَزيد يومًا فيومًا، وقد حامت أيضًا حول اقتِراح تلك اللجنة القائل بتقرير مسئولية الوزارة سياسيًّا عن عزل الجنرال شنغارنيه والذي منه: «إن المجلس الوطني — مع اعترافه بحق السلطة التنفيذية في قيادة الجند — يؤنِّب الوزارة على كيفية استعمالها هذا الحق.» وهذا يَعني تطبيقًا لمبدأ الحكومة البرلمانية، وهل يُجيز الدستور ذلك؟ جادل بعض الخطباء فيه بشدَّة، ومنهم لامارتين الذي قال بعدم مسئولية الوزراء عن أعمال الحكومة دستوريًّا، وبمسئولية رئيس الجمهورية السياسية عنها وهو المدبِّر لها، ولم يُكتَب الفوز لهذا الرأي لأنَّ الحكومة — على رغم رسالة ٣١ أكتوبر الآنفة الذِّكر — لم تَقطع صلتها بالنظام البرلماني؛ ولأنَّ الوزراء بعد أن أعلنوا مسئوليتهم دستوريًّا يَصعب قبول مسئوليتهم تارةً ورفضها أخرى، والذي بدا إذ ذاك أنه بُرهان قاطع في

المسألة تقرير أرمان ماراست[42] الذي عرَضه في سنة ١٨٤٨ على المجلس التأسيسي باسم لجنة الدستور، وإليك ما جاء فيه: «لا تخشى الأكثرية أن يسيء رئيس الجمهورية استعمال استقلاله؛ لأن الدستور يَحصره في دائرة لا يَقدر على الخروج منها، والمَجلس وحده هو الذي يَبقى سيد كل نظام سياسيٍّ؛ فهو يحقُّ له أن يرفض ما يقترحه رئيس الجمهورية بواسطة وزرائه، وهو يَستطيع أن يُسْقِطَ الوزارة عندما لا يروقه سير الإدارة، ويُمكنه أن يقاضي رئيس الجمهورية إلى محكمة العدل العليا ويتَّهمه أمامها إذا أصرَّ المشار إليه على خرْق حرمة الرأي العام.» وقد انحاز المجلس إلى مضمون هذا التقرير، فاقترع لاقتراح تأنيب الوزارة الذي وضعته تلك اللجنة، وعلى أثر ذلك استعفى الوزراء فقَبِلَ رئيس الجمهورية استعفاءهم، ثم عيَّن هذا الرئيس في مكانهم وزارة جديدة لم يختَرْ أعضاءها من حزب الأكثرية، وأرسل إلى المجلس رسالة شرح فيها وجهة نظره في التصادُم المَذكور، وهاك ما قاله فيها: «إنَّ اتحاد السلطتين ضروري لطمأنينة البلاد، ولكنَّ الدستور لما جعل إحداهما مستقلَّةً عن الأخرى وجب أن تتبادَلا الثقة لتَصِلا إلى الاتحاد المنشود، وإني — حبًّا لإزالة الاختلاف الواقع — قَبِلْتُ استعفاء وزارة بذَلت ما يُمكنها من الإخلاص للبلاد ولتوطيد دعائم النظام، وبما أنني أطمع في تعيين وزارة تستطيع أن تعيش لا أرى أن أختار أعضاءها مِن أكثرية هي بنْتُ أحوال استثنائية؛ ولذا عزمت على إحداث وزارة مؤلَّفة من أناس لا يَنتسِبون إلى حزب من أحزاب المجلس، ولا يُهمُّهم سوى القيام بالأمور العامة من غير أن يَلتفِتوا إلى الأمور الحزبية.» ولم يصعب على رئيس الجمهورية إذ ذاك أن يدعم سياستَه المذكورة بإسقاط المَجلس وهذا ما وقع فعلًا.

إنَّ دستور ١٤ يناير سنة ١٨٥٢ الذي ظهر بعد إسقاط المجلس (والذي وضعه لويس نابليون مستندًا إلى السلطات التي جعل الشعب يمنحه إياها في الاستفتاء العام الذي وقع في ٢٠ و٢١ ديسمبر سنة ١٨٥١) بعيد من نظام الحكومة التمثيلية على العموم والحكومة البرلمانية على الخصوص، ويتجلَّى ذلك في مقدمته التي جاء فيها: «إنَّ نصَّ ما يوضع من الدساتير على أن رئيس الحكومة غير مسئول هو افتراء على الشعور العام، وهو تذرُّعٌ بوهمٍ تبدَّد ثلاث مرات فيما اشتعَل من الثورات. وأما هذا الدستور فبالعكس يُعلن أنَّ الرئيس الذي انتخبتموه مسئول أمامكم، وأنه لهذه المسئولية يجب أن يكون حرًّا غير مقيد في سيره، وأن من مقتضيات هذا السير أن يكون الوزراء أنصار رأيه، وأن لا يتألَّف منهم مجلس مسئول مُتضامن رادع لأعمال رئيس الدولة، مُعبِّرٌ عن سياسة

المَجالس معرَّضٌ لكل تقلُّب يحول دون سير الأمور سيرًا مُنتظِمًا، وإن قول هذا الدستور بأن لا يتواجَه الوزراء والمجلس وأن يقوم خطباء شورى الدولة وحدهم بالمناضَلة عن لوائح القوانين في المجلسَين؛ مما يؤدي إلى عدم ذهاب الوقت بالأسئلة الفارغة والتهمات الطائشة والمجادلات العنيفة التي لا يُقْصَد بها غير إسقاط الوزراء والحلول في مكانهم.»
ولم تكن أقل وضوحًا من ذلك مواد هذا الدستور التي اقتبسها من مواد دستور القنصلية والعهد الإمبراطوري الأول من حيث بُعْدها من نظام الحكومة البرلماني؛ إذ جاء في المادة الثالثة عشرة منه: «أن أمر الوزراء منوط برئيس الدولة، وأنَّ كل واحد منهم مسئول عن عمله الحكومي، وأنه لا تضامُن بينهم، وأنهم لا يُتهمون إلا من قِبَل مجلس الشيوخ.»
وهكذا قضى على المسئولية السياسية حتى على المسئولية الجزائية التي أصبح أمرها بيد هيئة يُعيِّن أعضاءها رئيسُ الدولة، وقد عُزِلَ الوزراء عن الهيئة الاشتراعية، وصاروا لا يستطيعون أن يكونوا أعضاءً فيها ولا أن يَدخلوها، وأعضاء مجلس الشورى المعيَّنين من قِبَلِ رئيس الدولة هم الذين أضحى من وظائفهم أن يُدافعوا عن لوائح القوانين أمام الهيئة الاشتراعية وأمام مجلس الشيوخ، ولم يبقَ في يد الهيئة الاشتراعية التي انحصر عملها في الاقتراع للقوانين وللميزانية وسيلةٌ للإعراب عن رأيها في سياسة الحكومة، إلا في أثناء المناقشة في الميزانية.

على أنه رُجِعَ قبل سقوط الإمبراطورية الثانية إلى نظام الحكومة البرلمانية الذي هُتِكَت حرمته حسب ذلك الوجه؛ إذ قالت هذه الإمبراطورية بالتدريج بالنُّظم التي قضت عليها في سنة ١٨٥٢، وسببه أنَّ فرنسا التي جاوزت في سبيل الحرية أعوام الثورة الكبرى العصيبة ودور الإمبراطورية الأولى الشديد ذاقت طعم الحرية السياسية المنظَّمة السلمية في دور إعادة النظام الملكي «الرستوراسيون» وملكية شهر يوليو والجمهورية الثانية ذوقًا مُقارنًا لنظام الحكومة البرلمانية، فعلمت أن هذا النظام والحرية السياسية أمران ملازمان. نعم، إنَّ أكثرية الشعب الفرنسي — التي سُحِرَت بذكرى العز الذي اتَّفق لفرنسا في العهد الإمبراطوري الأول والتي كانت تخشى في سنة ١٨٥١ نشوء المذاهب الاشتراكية — زهدت في الحرية السياسية ورضيَتْ في الاستفتائين اللذَين وقَعا في تلك السنة وفي سنة ١٨٥٢ بأن تضحِّي بها، إلا أنَّ ذلك لم يكن سوى أثر ضعف مؤقَّت؛ فقد أخذ ينمو فيها حب الأنظمة الحرة والاحتياج إليها شيئًا فشيئًا، ولما شعرت الحكومة الإمبراطورية بهذا الانتباه الذي لا يقاوَم رأت أن تُداريه بهبات محدودة جدًّا، ولكنَّها اضطرَّت بعدئذٍ إلى سلوك سبيل الرأي والمنطق، فقالت بهبات أخرى، وهكذا حتى عادت مبادئ الحكومة البرلمانية إلى مقامها السابق في فرنسا.

وأول ما حدث أنه نُشِرَ في سنة ١٨٦٠ مرسوم إمبراطوري متضمِّن إصلاحَين مهمَّين؛ فقد جاء فيه: «أنه يحقُّ لَمجلس الشيوخ وللهيئة الاشتراعية أن يَقترعا عند افتتاح كل دورة سنوية لجواب عن خطبة العرش، وأنَّ المناقَشة فيه تتمُّ في حضرة مفوَّضي الحكومة الذين يوضِّحون للمجلسَين سياسة الإمبراطورية في الداخل والخارج.» وجواب المجلسَين عن خطبة العرش في ملكية شهر يوليو كان أهم وسيلة لمراقبتِهما سياسة الحكومة العامة، وكان في أثناء المناقشة فيه تُطْرَح — في الغالب — مسألة الثِّقة بالوزراء، ويَسعى حزب المعارضة في تعديله تعديلًا مؤديًا إلى عدم الثِّقة بهم ومن ثم إلى سقوطهم، وفي هذه المرة أصبح يُمكن أن يشتمل الجواب الذي أشار إليه ذلك المرسوم على مثل هذا التعديل، ولكنَّه من غير أن يؤثِّر تأثيرًا مُباشرًا قانونيًّا في مصير الوزراء، ثم إن المرسوم المذكور لم يفتح باب البرلمان للوزراء الذين فُوِّض إليهم أمر النظر في مختلف المصالح، والذين يُعيَّنون من غير الهيئة الاشتراعية، وإنما أحدث صنفًا من الوزراء للمُدافعة عن لوائح قوانين الحكومة أمام المجلسَين فقط؛ وذلك بعد الاتفاق مع شورى الدولة.

وفي سنة ١٨٦٧ نُشِرَ مرسوم فسير به إلى الأمام خطوةً أخرى؛ إذ ألغى مبدأ الجواب عن خطبة العرش، وأقام مقامه طريقة أيسر منه للمُراقَبة السياسية، وتتجلَّى هذه الطريقة في المادة الأولى منه؛ حيث جاء فيها: «يستطيع أعضاء مجلس الشيوخ والهيئة الاشتراعية أن يَستَوضِحوا الحكومة.» وحق الاستيضاح لفتحه أمام المجلس باب المناقشة في السياسة العامة أو في عمل من أعمال الحكومة الخاصة، ولإغلاقه إياه بالاقتراع لإحدى المناحي عُدَّ في فرنسا ناظم الحكومة البرلمانية الطبيعي، ومع أنه لا يُناقش في موضوع الاستيضاح الذي نصَّ عليه مرسوم سنة ١٨٦٧ إلا باتباع طريقة صعبة، ومع أنَّ الاقتراع في أمره لا يَرمي إلا إلى لفت نظر الحكومة إليه كان يمكن أن يكون مرهوب الجانب عندما يمارسه رجال ماهرون، ثم إنَّ حق الاستيضاح كان يؤدي إلى مثول الوزراء بين يدي المجلسَين بحكم الطبيعة، وهم وإن لم يكن من حقوقهم أن يَدخُلوا فيهما «يستطيع كل واحد منهم — بتفويض من الإمبراطور وبالاتفاق مع وزير الدولة ورؤساء مجلس الشورى وأعضائه — أن يمثِّل الحكومة أمامهما للمُناقشة في شئون الدولة وفي لوائح القوانين.»

وقد أخذت الإمبراطورية في الدور المذكور تُعدِّل هيآتها الدستورية، فمَجلس الشيوخ الذي كان — كما في دستور السنة الثامنة — كنايةً عن مجلس دستوريٍّ دائم وجماعة من المحلَّفين الدستوريين للمعارضة في نشر القوانين المخالفة للدستور ولمبادئ الحقوق العامة الجوهرية؛ صار يتدرَّج إلى ما كان عليه في الماضي، ومن علائم هذا التدرُّج المرسومُ

الذي اتُّخِذَ في شهر مارس سنة ١٨٦٧، والقائل بأن مجلس الشيوخ — مع محافظته على وظائفه الحاضرة — يحقُّ له أن يُعيد إلى الهيئة الاشتراعية أي قانون اقترعت له لتَرجع إلى المناقشة فيه مرةً أخرى؛ وذلك بشرط أن يُبيِّن الأسباب التي جعلته يردُّ إليها ذلك القانون، ولا يَعني هذا أنه أصبح من حقوق مجلس الشيوخ أن يُعدِّل القانون، فعند إصرار الهيئة الاشتراعية في المرة الثانية على صيغتِه السابقة لا يُمكنه أن يحول دون نشره إلا لعدم مُوافقتِه للدستور أو لسبب مُماثل، ثم إنَّ مذاكرات مجلس الشيوخ التي كانت سرية حتى سنة ١٨٦١ صارت علَنية بعد هذا التاريخ وأضحت تُنْشَر برُمَّتها.

حان الوقت الذي يُدْمَج فيه نظام الحكومة البرلمانية ونتائجه الطبيعية في الدستور، ومع ذلك فقد اقتضى الوصول إلى الغرض المذكور مجاوزة برزخ جديد، وهذا ما تجلَّى في مرسوم سبتمبر سنة ١٨٦٩ الذي جاء في المادة الثالثة منه: «أنه يُمكن أن يكون الوزراء من أعضاء مجلس الشيوخ أو الهيئة الاشتراعية، وأنه يحقُّ لهم أن يَدخلوا في أيهما، وأنه يَجب الإصغاء إليهم في كلِّ مرة يريدون.» وقد فتَح ذلك المرسوم باب استيضاح الوزراء على مصراعَيه، ومنح هذه الهيئة حقوقًا جوهرية؛ منها: حقُّ اقتراح القوانين، ومنها حقُّ انتخاب ديوانها، ثم جعل مجلس الشيوخ — الذي أصبحتْ جلساته علنية — يَقرُب من مجلس اللوردات في إنكلترة؛ من حيث رد القوانين إلى الهيئة الاشتراعية حتى تبحث في ما يَراه من التعديلات، ومن حيث منعه لنشر القوانين في كل الأحوال. غير أنَّ الإمبراطورية التي سمحت بتلك الأمور المؤدية إلى مسئولية الوزراء السياسية أَبَتْ أن تقول بهذه المسئولية مثابرةً على المبدأ المُبايِن الذي نُصَّ عليه في دستور سنة ١٨٥٢؛ فقد جاء في المادة الثانية من المرسوم المذكور: «إن الوزراء مربوطون بالإمبراطور وهم مسئولون، ولا يُمكن اتهامهم إلا من قِبَل مجلس الشيوخ.» ولا شيء أكثر تباينًا من هذه العبارة التي تُناقضُ فقرتها الثانية فقرتها الأولى، إلا أن يكون قُصِدَ بها مسئولية الوزارة نحو الإمبراطور، وفي هذا من خدع العين ما لا يخفى على الناظر.

وقد زال التناقُض المذكور في دستور ٢١ مايو سنة ١٨٧٠ الذي استُفْتِيَ الشعب فيه في اليوم الثامن من ذلك الشهر؛ فالإمبراطورية بهذا الدستور تحوَّلت إلى نظام دستوري قائل بالحكومة البرلمانية. وهي لم تذهب به إلى أن الوزراء يمكن أن يكونوا من أعضاء المجلسَين، وأنه يحقُّ لهم أن يدخلوا ويتكلَّموا فيهما فقط، بل ذهبت إلى مسئوليتِهم في مُطلَق الأحوال، وإلى اشتراكهم فيها كمجلس أيضًا، وإليك ما ذكرته المادة التاسعة عشرة بنصِّه: «يعيِّن الإمبراطور الوزراء ويَعزلهم — والوزراء يَتباحثون في مجلسهم

برآسة الإمبراطور — وهم مسئولون.» وقد انتهى مجلس الشيوخ إلى ذؤابة ارتقائه، فصار له الهيئة الاشتراعية من خصائص وسلطات في اقتراح القوانين، وفي البحث فيها، وفي الاقتراع لها أو عليها، وفي تقبُّل العرائض، وقد اعترف للإمبراطور بأنه يحقُّ له أن يحلَّ الهيئة الاشتراعية، وإنَّ هذا الحق وإن قيل به في دستور سنة ١٨٥٢ كان سلاحًا شخصيًّا بيدِ الإمبراطور، وأما في هذه المرة فأصبح مِن لوازم الحكومة البرلمانية.

لا جَرَمَ أنَّ دستور ٢١ مايو سنة ١٨٧٠ احتوى على أمور تُناقض نظام الحكومة البرلمانية كمسئولية الإمبراطور الشخصية التي اقتَبَسها حرفيًّا من دستور سنة ١٨٥٢، وكقوله: «إن الإمبراطور يحكم بمشاركة الوزراء ومجلس الشيوخ والهيئة الاشتراعية ومجلس الشورى.» ولكنه كان ينطوي تحت هذا النظام تُناقض أبعد غورًا وأشدَّ حرجًا من ذلك، ويُرى التناقُض المذكور من خلال السؤال الآتي؛ وهو: هل يستطيع النظام الإمبراطوري أن يَحتمل الدم الأجنبي الذي صبَّه في نفسه؟ لم يمرَّ وقت كافٍ لتظهر نتيجة تلك التجربة، فقد قُضِيَ على دستور ٢١ مايو سنة ١٨٧٠ مع الأسرة الإمبراطورية في ٤ سبتمبر سنة ١٨٧٠؛ وذلك على أثر نكبة عظيمة نشأت بحكم الضرورة عن مساوئ وأضاليل تكدَّست بفعل السلطة المُطلَقة في سنوات كثيرة.

وعندما اجتمع المَجلس الوطني في بوردو في شهر فبراير سنة ١٨٧١ قال بأن تقوم الجمهورية المؤقَّتة على أُسُسِ الحكومة البرلمانية بقدر ما تَسمح به الأحوال، ولما تقرَّر نهائيًّا في سنة ١٨٧٥ أن تكون فرنسا جمهورية دستورية أقيمت هذه الجمهورية على أُسُسِ الحكومة البرلمانية أيضًا، ولكن بنصوص واضحة ملائمة لما تتطلَّبه فرنسا من الحرية السياسية، وهكذا ترى أن النظم البرلمانية تسرَّبت في فرنسا في كل مرة حسب تطوُّر الرأي العام التدريجي فيها.

إنَّ نظام الحكومة البرلمانية الذي اقتُبِسَ من إنكلترة مُتماثل من حيث الأساس في الممالك القائلة به، فهو يتجلَّى فيها بجميع الأوصاف التي عرضْناها سابقًا، ومع ذلك فإن كل مملكة من تلك المَمالك وفَّقت بينه وبين عاداتها السياسية ومزاجها الخاص، ولا نرى في هذا ما يوجب العجب إذا علمنا أنَّ النظام المذكور يتضمَّن مبادئ تتكيَّف بحسب الأحوال والتقاليد.

وإنَّ هذا النظام كبقية النظُم العليا كثير التعقيد صعب التطبيق، وعندنا أنَّ أكثر الأحوال ملائمة لتطبيقه بانتظام هي التي وُجِدَت في إنكلترة مدةً طويلة؛ أي التي يقوم بها في البلاد حزبان كبيران مُتناظِران بغضِّ النظر عن الأحزاب الأخرى المُهملة التي لا

قيمة لها بجانبهما، فمتى يَفقد أحدهما الأكثرية في البرلمان يَظفر الآخر بها ويُعيَّن زعماؤه لتقلُّد زمام السلطة، ومِن الأمور التي ساعدت إنكلترة على أن يتَّفق لها ذلك هو ظهور حزب الأحرار وحزب المحافظين فيها قبل اتخاذها نظام الحكومة البرلمانية، يعني أنها عندما أخذت به وجد فيها بيئةً طيِّعةً، وأما البلدان الأخرى — ولا سيَّما فرنسا — فلم تتيسَّر الأحوال فيها كما تيسَّرت في إنكلترة، ويُرْجَى لها أن تتمتَّع مع الزمن بمثل ما تمتَّعُ إنكلترة به الآن من نظام حزبي.

ولو دقَّقْنَا في سُنَن الطبيعة لبدا لنا أن الذي يَستوقِف النظر فيها هو تقاتل قواها المتباينة، ولا فرْق من هذه الجهة بين العالم الحسي والعالم الأدبي، وهنا نقول: إنَّ في كل أمة متمدنة روحَين متناظرين: روح التجدُّد وروح المحافظة، وتنقسم الأمة بين ذينك الروحَين ويؤدي تنازُعهما وتغلُّب أحدهما على الآخر بالمناوبة إلى استمرار حياة النظم التي لا تجمد من غير أن تقف نشوء المجتمَع، ولا تسير مسرعة من غير أن تُحْدِثَ انحلالًا فيه، إذًا فتأليف حزبين كبيرين (أحدهما محافظ والآخر مُتجدِّد) مهيَّأين لتناوب السلطة أمر لا بدَّ من وقوعه في الحكومة البرلمانية، إلا أن تكون هنالك أسباب تمنَع من ذلك.

ومما يُشاهَد في أيامنا في بلاد الغرب المُختلفة — حتى في التي تُعُوِّد منها الحرية السياسية — نزوع إلى حلِّ أحزابها القديمة، وتأليف أحزاب جديدة فيها، ومثل هذا مما يُرى أيضًا في إنكلترة التي أَخَذ نظام الحكومة البرلمانية يُصبح فيها أشد صعوبة من ذي قبل؛ ولذلك أسباب كثيرة منها: نمو رُوح الاستقلال الناشئ عن انتشار التعليم وسهولة المواصَلات، ومنها زيادة أهمية المسائل الاقتصادية التي تَتراصف على المسائل السياسية، وتميل إلى تقسيم الأحزاب، ومنها ظهور عصبات تزعُم أنها وحدها تمثِّل طبقات العمال، وبما أنَّ تقلُّدَ زمام السلطة والمثابرة على القيام بشئونها يتطلَّبان أن تعرف الأحزاب المختلفة زعماءها وأن تَتبعهم وتُلقي إليهم قيادها، وبما أن تلك العوامل تُضْعِف هذه الرُّوح صار يَصعُب تأليف الوزارات ومنحها شيئًا من الاستمرار، ومن هنا حامت شكوك وريب حول النظام البرلماني، ووُجِّهت نحوه سهام الانتقاد.

إنَّ الحكومة البرلمانية — وهي التي تتجلَّى فيها وحدها الحرية السياسية في أوربة على وجه التقريب — نظام باهر يؤلِّف بين أمرَين مُختلفَين؛ فعْل السلطة التنفيذية الطليق في الحكومة وفعْل المجلسَين العظيمَين فيها، وقد لاقى تطبيقُه مصاعب جمَّةً في فرنسا وإيطاليا وهنغاريا على الخصوص، ويلاقي مثلها أيضًا في بعض المستعمرات الإنكليزية،

ولا سيما في أوستراليا، وقد أثار حوله في الأيام الأخيرة انتقادات كثيرة، سواء في إنكلترة أم في البلدان التي أخذتْه عنها، وهو تارةً يهاجَم كمبدأ، وتارةً يُتوجَّع من تشويهه عمليًّا.

نعلم أنَّ الإنكليز يسمُّون الحكومة البرلمانية بالحكومة الحزبية، وتَفرض هذه الحكومة وجود حزبين كبيرين مُتناوبين للسلطة، فعند بعضهم لا يظهر تحقيق هذا التناوب صعبًا فقط، بل يبدو أمرًا يُرْغَب فيه قليلًا؛ لمناقضته لانسجام المجتمع، وللانتفاع بالقوى الاجتماعية انتفاعًا تامًّا؛ قال ليونار كورتني[43] في كتاب مهمٍّ نشره في سنة ١٩٠١: «إنَّ النظام البرلماني القائم على المبدأ الحزبي لا يخلو من نتائج سيئة، وفي الغالب تدفع كثرة هذه النتائج السيئة الناس إلى أن يسألوا أَخَيْر ينشأ عن اتخاذ ذلك النظام أم شرٌّ؟ وهل يتعذَّر تنقيحه (عند عدم الاستغناء عنه تمامًا) حتى تقلَّ نتائجه الأثيمة؟ ومن العادة أن يُجاب عن مثل هذين السؤالين بأن الحكومة البرلمانية ضرورية، ويُقتضى قبولها على علاتها، ويُحاول القابِضون على زمام تلك الحكومة إخفاق كل تلقين مِن شأنه أن يحولها أو يقضي عليها، ولن يحول هذا دون تسلُّم فريق الساخِطين إياها ونظرِه في أمرها.

«نعم، يكون في الأمة رُوح تردُّد ورُوح إقدام، ولكنَّ مناحي كهذه موجودة في كل إنسان أيضًا، وإن ما يَبذله الرجل من الجهود لا يُقْصَد به أن تتناوبه البطالة والتهور، بل أن يكون في حال من التوازن يُمكنه بها أن يقوم بأعماله قيامًا منتظمًا، وغاية التربية أن يحلَّ الاتصال محلَّ الانقطاع، وأن تقوم المثابَرة والاعتدال مقام الإفراط والتفريط، ومن العيب أن يقع انقطاع في حياة الأمة ولو في الظاهر، ومثل هذا الانقطاع لا يكون في الحياة الحقيقية، ومما هو جدير بالملاحظة أن الأحزاب — وهي قابضة على أعنَّة الحكم — تسير نحو إصلاح الانقطاع المذكور الذي يميل إلى إحداثه حال الأحزاب، فكل حزب يَكون الحكم في قبضته يَرمي إلى الغرض السياسي الذي سعى إليه الحزب المُعارض أيام تسلُّمه مقاليد الأمور؛ أي إنَّ كل حكومة محافظة هي حرة، وكلَّ حكومة حرة هي مُحافظة، وإن كلًّا منهما عندما يَتناوب السلطة تُكرهه ساقةُ أنصارِه على اتِّباع سياسة خصومه، وهذا يعني أنَّ الأحرار والمُحافِظين يَشعرون بأن الحياة القومية تسيرُ سيرًا متوسِّطًا بين سياستهما، وإذا أمكَنَ أن يُنظَّم تمثيل حياة الأمة تنظيمًا ملائمًا لهذا السير المتوسِّط فإنَّا نقي أنفسنا نتائج سقطاتٍ هي بنتُ نظام مؤدٍّ إلى أضاليل وزلات على الدوام، وتنظيم مثل ذلك مما يمكن تصوُّره على الأقل ويجب أن يُستقرأ قبل أن يعلن إمكان تطبيقه، نقول هذا ونحن نلاحظ منذ الآن أن تحقيقه يوجب في حكومة المستقبل دوامًا وثباتًا مطابقين لدوام الأمة وثباتها، ولذا يمكنه أن يُلقَّب «بالقومي» عن استحقاق؛ وذلك بعكس كثير من الحكومات

التي تنتحل هذا اللقب زورًا وبهتانًا، وهو يستطيع من وقت إلى آخَرَ أن يَستبدل مبادئ بمبادئ حتى يتجدَّد تمامًا في مرِّ السنين من غير أن يَنقطع استمرارُه، ومن المعلوم أن التجدُّد الذي هو وليد الطفرة لا يتمُّ أمره، وهو يَكمل إذا حدث شيئًا فشيئًا.»

تلك أفكار سامية تدلُّ على براعة قائلها، ومن دواعي الأسف كونها مُبهمة، وإنَّ الوسيلة التي يودُّ المستر كورتني أن يُحقِّق بها ذلك التمثيل الذي يكون مرآةً صادقةً للأمة هو التمثيل النسبي الذي نبحث فيه في فصل آخر، ولا تَخفى علينا شدة الصعوبة التي تصل بها المجالس المؤلَّفة حسب هذا التمثيل إلى وضع القوانين، والتي تتجلَّى عند التوفيق بين منازع مختلف الأحزاب، وأصعب من ذلك اختيار الهيئة التي تَقبض على زمام السلطة التنفيذية.

وقد انتقد الكاتب العبقريُّ أوستروغورسكي[44] في كتاب كبير سمَّاه «الديموقراطية ونظام الأحزاب السياسية» حال الأحزاب، فاستنكرَ تأليفها الذي بحث فيه لا في إنكلترة وحدها بل في الولايات المتَّحدة التي تسودُها حكومة حرة مختلفة عن الحكومة البرلمانية، وإن قامت مثلها على وجود حزبَين كبيرين مُتناظرَين، ولم يكتفِ أوستروغورسكي بإبداء العورات الكثيرة الحقيقيَّة التي تنشأ عن نظام الأحزاب الأنغلوسكونية في إنكلترة والولايات المتحدة، بل رسم نموذجًا دستوريًّا للبلدان الحرة، وإذا استثنَينا اقتراحه القائل بأن يُعيَّن المرشحون في الانتخابات المقبلة من قِبَلِ الناخبين أنفسهم، نرى أن النظام الذي يقول به كناية عن مزْج شيء من عناصر الحكومة البرلمانية بشيء من عناصر نظام الحكومة السائد للولايات المتحدة.

يستمرُّ نظام الأحزاب في إنكلترة وفي الولايات المتحدة على سيره نحو الكمال، على رغم ما يُصوَّب نحوه من الانتقادات، حتى إنَّ قوانين الدول التي تتألَّف الولايات المتحدة منها تؤيد بعضًا من أوجه ذلك النظام، وهنا نسأل: هل يمكن إلغاء الأحزاب في البلدان التي تتمتَّع بالحرية السياسية؟ لا ريب في أن هذه الفكرة تستهوي الأفئدة، وهي التي تمسَّك بها رجال الثورة الفرنسية الذين — وإن ألَّفوا أحزابًا — كان كلٌّ منهم يدَّعي بأنه لا حزبَ له سوى العقل والعدل وحب الوطن، وكان اليعاقبة لهذا الادعاء يَعتبرون خصومهم من الأشرار الخائنِين، إلا أنَّ الحرية السياسية من حيث الجوهر هي أن يَشترك أبناء الوطن في إدارة دَفَّة الحكومة بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم، ومن الطبيعي أن يسعى أبناء الوطن الذين لهم آراء واحدة في تسلُّم زمام الحكومة حتى يتمَّ الفوز لهذه الآراء الواحدة، فإذا كان القانون يَسمح بتأليف جمعيات سياسية وكان أبناء البلاد يعرفون كيف يتمتعون

بأنواع الحرية الفردية، تستطيع الزمرة التي تجمَّعت على الوجه المذكور تجمعًا عاطفيًّا أن تنتظم انتظامًا دائمًا مستمرًّا. نعم، لا يريد أوستروغورسكي غير عصبات مؤقتة تتألَّف لإنجاز بعض الإصلاحات، ولا تلبَث أن تنحلَّ بعد الوصول إلى الغرض المعيَّن، ولكن الناس لهم ميول عامة مختلفة، ومنافع مستمرة، وتقاليد ومآرب تجعلهم ينظرون إلى شئون الدولة بنظر متفاوت، ولماذا لا تستطيع هذه القوى الجوهرية أن تنتظم؟ إنَّ من المتعذِّر أن يُقْضَى عليها، وهي — على رغم أغراضها واستبدادها — أجدر بها أن تَنتظم على شكل أحزاب كبيرة شاعرة بمسئوليتها أدبيًّا من أن تظلَّ بقاعًا من البشر.

يُسأل في إنكلترة الحديثة: هل يَستطيع نظام الحكومة البرلمانية أن يَسير فيها في المستقبل كما سار في الماضي؟ إنَّ موازنة هذا النظام قامت في إنكلترة على وجود حزبين كبيرين مُتناظرين: أي حزب الأحرار وحزب المُحافظين، وقد أخذَتْ هذه الموازنة تختلُّ فيها منذ شرعت يدُ التجزئة والتحويل تنال تركيبها الحزبيَّ، ومن ذلك ما أوجبتْه مسألة الحكم الذاتي الأيرلندي منذ قليل من السنين من انضمام عدد من الأحرار المُعارِضين لهذا الحكم إلى حزب المُحافظين، ومن انقسام حزب الأحرار نفسه إلى فريقين في المسألة المذكورة وفي حرب الترنسفال، ومن انفصال حزب العمال عنه في الأمور التي تمسُّ العمال، وإن حزب المحافظين وإن حافظ على وحدته أحسن من حزب الأحرار له فروع مختلفة في المسائل المالية والمسائل الجمركية.

ولما نشبت الحرب العالمية في سنة ١٩١٤ كان حزب الأحرار هو القابض على السلطة منذ سنوات كثيرة، غير أنَّ هذه الحرب أَخَلَّتْ بقواعد النظام البرلماني التقليدية؛ وذلك بأن أدَّت إلى قيام حكومة ائتلافية وإلى انقسامٍ جديد في حزب الأحرار.

لقد وقَع في أثناء الحرب تحوُّل جوهريٌّ في نظام الحكومة الحزبية؛ فقد قرَّرت الأكثرية الحكومية والمعارضة أن تتهادنا، وفي شهر مايو سنة ١٩١٥ وجَّه رئيس الوزراء المستر أسكويث نداءً عامًّا إلى أعضاء حزب الأحرار مبيِّنًا فيه ضرورة جمع قوى البلاد وتصويبها نحو هدف واحد وهو تدبير أمور الحرب، وقد أَلَّف في الشهر المذكور من السنة المذكورة حكومة ائتلاف اشترك فيها زعماء حزب المُحافظين وعضو من حزب العمال، وفي ١٥ يونيو سنة ١٩١٥ شرح هذا الحادث الذي لا نظير له في تاريخ إنكلترة الحديثة السياسي فقال: «لماذا أتى بهذا التحويل في المواثيق والعهود وفي التقاليد الثابتة وفي سير الحياة السياسية؟ إنَّ كلمة «ائتلاف» ليس مما يروق العالم السياسي البريطاني؛ فهي تُذكِّر الناس بالمؤامرات والدسائس والمنافَسات التي ضحَّت بمصالح الأمة، وهي تُذكِّرهم

على الأقل بالوزارة التي أُلِّفت في سنة ١٨٠٦ وسُمِّيت «بوزارة أنواع المناقب» وبوزارة اللورد أبردين[45] التي ألَّفها في سنة ١٨٥٣، وقد دلَّت فيهما على سوء الاختيار وعدم المطابقة.

> ولكنه لا نظير في تاريخنا القومي للوضعية الحاضرة، وهذا ما جعلني أفكِّر في ضرورة توسيع مبدأ الحكومة على وجه يَفقد به كل صفة حزبية فيه، ويثبت للناس جميعهم (سواء في إنكلترة أم في مستعمراتها، أم في بلاد الحلفاء، أم في بلاد الأعداء، أم في البلاد المحايدة) أن الشعب البريطاني بعد أن مضت سنة على شهر الحرب مُصمِّم بقلب واحد وعزيمة واحدة على توحيد قواه الشخصية والسياسية والأدبية والمادية في سبيل وصوله إلى غايته. إلى أن قال: وقد لاح لي بعد أن رأيتُ الجميع طرحوا المسائل الحزبية جانبًا أنَّ الشعب يطالبنا بلسان الحال أن نتعاون تعاونًا حقيقيًّا، وأن نتَّفق اتفاقًا خالصًا على غرض واحد يشترك في سبيله أناس من كل أَصْلٍ وحزب ومُعتقَد سياسي، وبذا نكون أتينا بتجربة عظيمة.

نجحت التجربة كما حقَّقه زعيم المحافظين المستر بونارلو عند بيانه السبب في اشتراك المعارضة في وزارة الائتلاف؛ وذلك في اجتماع عقده حزب المحافظين في ٩ آب سنة ١٩١٦، وإنَّ نداء رئيس الوزارة المذكور وقع في وقت شُعِرَ فيه بنقص في العُدَدِ والذخائر، وقد كان على المحافظين أن يختاروا أحد الأمرَين؛ إما أن يُثابروا على معارضتهم التي قد تؤدِّي — بفعل الأحوال — إلى إسقاط الوزارة وإلى القيام — في أثناء الحرب — بمعركة انتخابية تَخرُج الحكومة الجديدة منها بأكثرية ثابتة في مجلس النواب، وإن كانت مثل تلك المعركة مما يقضي على الجهود التي تُبْذَلُ لنيل النصر في ساحة الوغى. وإما أن ينظروا إلى سعادة البلاد فيشتركوا في الوزارة على رغم ما في ذلك من مسئولية، وهذا ما فعلوه، جاء في خطبة المستر بونارلو التي قالها في ذلك الاجتماع: «إنه يجب عدم الالتفات إلى أي اعتبار حتى تُقدَّر حكومة الائتلاف حقَّ قدرها، والمسألة هي: هل يداوم الشعب الإنكليزي على الحرب في هذه الأحوال أحسنَ ممَّا في أحوال أخرى تنشأ عن حل مشكلة الحكومة على وجهٍ آخر؟ لا ريب في ذلك. انظروا إلى مسألة الخدمة الإلزامية في الجيش تروا أن حكومةً مِن الأحرار وحدهم لا تقدر على تقريرها، وكذلك انظروا إلى حالة طبقات العمال وتنظيم العمل في أثناء هذه الحرب، وإلى عدولهم عن نظام العمل … لهذه الأسباب أراني خدمتُ بلادي خدمة كبيرة بتسهيلي إحداث حكومة الائتلاف وبمساعدتي على بقائها.»

وهكذا تركت إنكلترة في سبيل النصر بعض تقاليدها في أثناء الحرب، ووزارة لويد جورج التي عقبتْ وزارة أسكويث في شهر ديسمبر سنة ١٩١٦ كانت وزارة ائتلاف أيضًا؛ لاشتمالها على اثني عشر وزيرًا من الأحرار، وستة عشر وزيرًا من المُحافظين، ووزيرَين من العمال.

ثم إنَّ هذه الوزارة الجديدة خالفت التقاليد البرلمانية مخالفة أخرى؛ فقد أشركت في مجلس الوزراء أناسًا ليسوا من البرلمان، حتى إنَّ رئيسها عاد لا يُمثِّل دور الزعيم في البرلمان تاركًا هذا الأمر لوزير المالية المستر بونارلو، وقد قسَّم المستر لويد جورج الوزارة إلى قسمين: القسم الأول — وهو الأكثر عددًا — يحتوي على وزراء للقيام بشئون مختلف المصالح الإدارية فقط. والقسم الثاني ويَشتمل على خمسة وزراء تتألَّف منه وزارة الحرب؛ أي الهيئة الرئيسة التي تتشاوَر في المسائل الحكومية التي يتقيد الوزراء جميعهم بها.

ولم تَسْلَم هذه الحكومة من الانتقاد؛ فاختيار عدد من رجال الأشغال ليكونوا وزراء من الأمور الخَطِرة؛ لما يدور حولهم من قلَّة الثقة كما يدور حول «رجال المال»، ولأنهم وإن كانوا يَنجحون في أعمالهم الخاصة يَنقُصهم أحيانًا ما تتطلَّبه إدارة المصالح من حذق سياسي، أضف إلى ذلك كون وزارة الحرب أوجبت تصادُمًا بينها وبين بعض الوزراء الآخَرين الذين رأوها تتَّخذ مقرَّرات تُهمُّهم من غير أن تُشاورهم فيها، على أننا لو دقَّقنا في ما نالته الحكومة المذكورة من النجاح لرأيناه يُبرِّر إحداث تلك البِدَع ويُقلِّل قيمة هذه الانتقادات.

وقد سُئل: ألا يؤدِّي عدم التجانُس السياسي في وزارة الائتلاف إلى ضعف مبدأ التضامُن الوزاري وإلى العود إلى مبدأ مسئولية الوزراء الشخصية؟ لقد قيل: إنه لا يُمكن تطبيق قواعد الحكومة الحزبية على حكومة الائتلاف؛ وذلك لأنَّ كلا الحزبين اختارا أحسن رجالهما لتأليف هذه الحكومة، وكيف يُمكن والحالة هذه أن تَسقُط الوزارة وتُستبدل بها وزارة مفروض أنه لا يُمكنها أن تكون طيبة مثلها؟ من ثم يُرَى أن الوسيلة الوحيدة التي تستطيع أن تَسير وزارة الائتلاف بها في الحكومة البرلمانية هي مسئولية الوزارة الفردية التي نشأت عنها مسئوليتهم المشتركة في الدستور الإنكليزي، ولكنه ظهر أن هذا أمر وهميٌّ؛ فقد رُؤِيَ إمكان سقوط وزارة ائتلاف؛ وذلك حينما اختلف أسكويث ولويد جورج في سنة ١٩١٦ في مسألة وزارة الحرب التي أراد الثاني أن يُعْتَرَفَ بها اعترافًا رسميًّا عامًّا.

وقد أوجب تأليف وزارة الائتلاف انقسامًا جديدًا في حزب الأحرار؛ ففرْع من هذا الحزب نراه — ونحن نكتب هذه السطور — يودُّ أن يقضي على الائتلاف وأن يستأنف

حريته في العمل باسم الأحرار الوطنيين، وفرْعٌ يودُّ أن يندمج في حزب المحافظين لمكافحة حزب العمال، وهكذا يُبتعد في إنكلترة من الموازنة البرلمانية القائمة على وجود حزبين كبيرين تقليديَين مُتنافسين.

غير أنَّ الروح الإنكليزية لا تجزع كثيرًا من ذلك الأمر الواقع؛ فالإنكليز يَعرفون أن انقسامات وصعوبات حدثت في الماضي أعظم ممَّا في الوقت الحاضر، وهم يَنظرون إلى المستقبل بنفسٍ مطمَّئنة، وإليك ما قاله المستر كورتني[46] بعدما أشار في كلامه السابق إلى السُّنَّة الطبيعية القائلة بأنَّ الناس يَستحوذ على بعضهم رُوح التقدُّم، وعلى بعضهم رُوح المحافظة: «يُمكننا أن نقول: إنَّ الحزبَين الكبيرَين يُصْلِحان نظامهما سنة بعد سنة، وهذا لم يَمنع من حدوث فروع فيهما في السنوات الأخيرة، ومثْل هذا الحدوث غير جديد في بابه؛ ففي كل وقت ظهرت زُمَر في ذينك الحزبَين العظيمَين، وقد كان يتحلَّى قبل سنة ١٨٣٢ بالْتفاف تلك الزُّمَر حول بعض الأكابر، حتى إنَّ بعض الأعضاء نالوا مقاعدهم في مجلس النواب بما كان لأحد أكابر التجار من النفوذ العظيم في المُقاطَعات، فعدُّوا أنفسهم أتباعًا للتاجر المشار إليه، وأما في السنوات التي جاءت بعد سنة ١٨٣٢ فقد كان مِن أتباع حزب الأحرار أوكرنل[47] وأشياعه الأيرلنديون وأعضاء دائرة مانجستر والفلاسفة المتجدِّدون، وكان حزب المُحافظين — الذي هو حزب أصحاب الأملاك وأعاظم التجار والإكليروس — جاوز أطوار الحماية الشديدة؛ ليدخل باب حرية المبادلة الذي قال به السر روبرت بيل،[48] وإنَّ تلك الفروع وإن برزت في السنين الأخيرة للعيون وأخذت تجتمع باستقلال أكثر من ذي قبل عُرِف مثلها منذ زمن طويل، وكان لها من التأثير في الحياة البرلمانية ما لها في الوقت الحاضر، وهي لا بدَّ من غيابها عندما يَنتظم أمر الحزبَين الكبيرَين كما عرضْنا آنفًا.»

ومن جهة أخرى: انظر كيف يُصوِّر المستر سيدني لو[49] أمر الحكومة الحزبية: «يُنْظَر إلى النظام الحزبي كنظامٍ ناقصٍ غير مُحتَرم، وإنَّ الرجل وإن كان يستعدُّ للتضحية بنفسه في سبيل حزبه قلَّما يمتدحه ويُثني عليه، وإنَّ الإنكليز — على رغم بذلهم جهودًا وهِمَمًا لا يتصوَّرها العقل في معاركهم الحزبية — تراهم يذمونه، وإنك إذا استثنيت بورك[50] من بين الكُتَّاب والمستر بلفور من بين أقطاب السياسة لا ترى أحدًا من هؤلاء يهتمُّ بمُواجهة الأمور مواجهة الجريء المتعمِّد، وما فتئ ذلك الجريان الانتقادي الذَّمِّي مستمرًّا منذ أعلن دوك مالبورو[51] أنه لا يود شيئًا في الدنيا سوى العيش في بلد لا يعرف الناس فيه لفظَ حزب الأحرار ولفظ حزب المُحافِظين المَنفورين، ولا شيء يُثير هتافًا شديدًا في اجتماع عام مثل الكلمة الآتية؛ وهي: «هذه ليست يا سيدي الرئيس مسألةً حزبيةً، ولا أودُّ أن أُعالجها

من الوجهة الحزبية.» نقول هذا ونحن نرى أنَّ الانقسام إلى أحزاب أمر لا مَعدل عنه في إدارة دستورنا؛ لأنَّ حكومتنا — كما قال المستر بريس[52] — «قائمة على نظام يَفرض سيره وجودُ حزبين كبيرين متقاربَين في القوة تقاربًا يستطيع كل منهما أن يقيد به عنف الآخَر.»

ثمَّ إنَّ سير الحكومة البرلمانية نفسه محلٌّ للانتقاد الشديد أيضًا؛ فمِن جهة يُزعم أنه يجعل المجلسَين عاجزَين عن القيام بوظيفتهما الرئيسة التي هي وضع ما تحتاج إليه البلاد من القوانين وضعًا سريعًا محكمًا، ومن جهة أخرى يُرى فيه أنَّ المناقَشات السياسية وسؤال الوزراء واستيضاحهم والاقتراحات تزيد وتمتدُّ على غير جدوى، ومَساءةٌ مثل هذه لا ريب فيها وقد استنبطت وزارة بلفور عِلَلها وسعَتْ في مُعالجتها، وإنَّا إذا استثنينا ما ينشأ عن تقدُّم الحضارة الحديثة من تعقُّد في الأمور نرى أنَّ اشتراك عدد زائد في المناقشات هو أهمُّ تلك العِلَل؛ فعدد الذين كانوا يتكلَّمون فيها قليل إلى الغاية، وكان يَنحصِر في الزُّعماء، وأما اليوم فكل واحد يودُّ أن يقول كلمته فيها، والدواء الذي قالت به تلك الوزارة اقترع له مجلس النواب وأدمجه في نظامه الداخلي، وهو يَسمح بتقرير إغلاق المُناقَشة بسهولة وبعدم الالتفات إلى عدد من الأسئلة والاستيضاحات. ومما يؤاخذ به نظام الحكومة البرلمانية أيضًا هو ما تُلاقيه السلطة التنفيذية فيه من الصعوبات، والوزراء هم الذين يؤاخذونه أحيانًا، ومن ذلك أنَّ اللورد سالسبري[53] — وقد كان رئيس الوزارة في أوائل حرب الترنسفال؛ أي في الدور الذي قلبَت الأحوال فيه لإنكلترة ظهر المجنِّ — عزا هذه الكوارث إلى دستور إنكلترة الذي مِن شأنه أن تلاقي حكومة البلاد صعوبات كبيرة في إيجاد المال، والمال هو الناظم الكبير للحرب كما هو معلوم.

والوزارة بالعكس تُتَّهم بأنها تَستولي على مجلس النواب ولا تترك له شيئًا من الاستقلال، وقد أجاب الوزير المستر شامبرلن[54] عن هذه التهمة بأن قال: «إنَّ الحكومة أَمَة مجلس النواب، وهي تَبقى ما دام واثقًا بها، وتسقُط عندما تعود أكثريتُه لا تثقُ بها، وعليه يرمي الأعضاء الذين يودُّون تقليل سلطان الحكومة إلى تقليل سلطان الأكثرية وزيادة سلطان الأقلية.» وهكذا ترفض الوزارة الإنكليزية أن تُعاني مراقبة اللجان البرلمانية، وهي ترى في هذه المراقبة تقليلًا لمسئوليتها وسلطتها، ومن ثَمَّ تعدِّيًا على سلطات مجلس النواب ومسئوليته، حتى إنَّ الحكومة تمسَّكت بهذا الرأي في أثناء الحرب العامة، فسفَّهت الرأي القائل بتأليف لجنة حربية برلمانية.

وقد صوَّر سيدني لو الرأي القائل بأنَّ مجلس النواب يخضع للوزارة ويَفنى فيها، وبأنَّ الوزارة نفسها مَسوسة من بعض أعضائها تصويرًا واضحًا، وهذا التصوير يُلائم

فكرته القائلة بأنَّ الناخِبين هم الذين يختارون الوزارة اختيارًا مُضمرًا، وبأنَّ الوزارة تستمدُّ سلطاتها منهم، ويصرِّح المستر سيدني لو بأنَّ الوزارة لا تمارس السلطة التنفيذية فقط، بل تمارس السلطة الاشتراعية أيضًا؛ وذلك لأنَّ الوزارة هي التي تَقترح القوانين المهمَّة، وتجعل البرلمان يَقترع لها، ولأنَّ ما تقدر المعارضة عليه هو أن تُجادل فيها من غير أن تصل إلى نتيجة، ولأنه يكون في الغالب للصحُف تأثير في إخفاق اللائحة القانونية أو تعديلها أكثر مما لَمجلس النواب، ولأنَّ مراقبة الوزراء — التي هي رُوح الحكومة البرلمانية وسببها — وهمية بالنسبة إلى وزير مُستنِد إلى أكثرية مَجلس النواب، ولأنه إذا كان في المراقبة فائدة فإنها تتجلَّى في الأسئلة الكثيرة التي تُوجَّه إلى الوزراء فتَردعُهم عن الاستبداد وتمنعُهم من العمل في الخفاء، وتَجعلهم يحسبون للجمهور وللصحافة حسابًا.

يتمسَّك الشعب الإنكليزيُّ بالحكومة البرلمانية على رغم تلك الصعوبات والانتقادات، فهو يعُدُّها أحسن وسيلة لفوز الرأي العام وأعظم قوة سياسية في الوقت الحاضر، قال المستر جنكس:[55] «إنَّ نظام الحكومة البرلمانية قائم على الإقناع، وهو يفسح المجال لكلِّ شخص يَقدر على الإقناع، ولكل تدبير ناشئ عنه، ومن الأغلاط التي تستوقف النظر نظرية كارليل[56] القائلة بأنَّ مجلس النواب يحكم الشعب بقوته الخطابية، فإذا نظرنا إلى المناقَشات التي كانت تدور في مجلس النواب أيام كارليل نراها غير مؤثِّرة؛ وهي كالتي تدور اليوم كانت لا تحوِّل سير الاقتراع إلا نادرًا، حتى إنَّ الخُطب العظيمة التي تُلْقَى في المجامع الانتخابية شعوذة أكثر مما هي حملة حقيقية، فعمل الحكومة الحقيقيِّ يتمُّ في غرف اللجان وفي أثناء المحادَثات الشخصية وفي صفحات الجرائد وفي مجلس الوزراء؛ حيث تكون المناقشة خاليةً من التكلُّف ومستندة إلى الإقناع.» وعند جنكس أن الحكومة البرلمانية لا تلائم الوزراء العبقريِّين وحدهم؛ «فالرجل الذي يكون على جانب كبير من متانة الطبع والذي يدفعه عنادُه إلى نَيل أحد الأغراض المهمة من غير أن يبالي بشيء لا يكون له محل ظاهر في الحكومة المذكورة.» إلى أن قال: «وهي تُقصي عن الحكم أمثال بسمارك ومترنيخ[57] وتليران[58] وكافور.»[59]

وتمارس المُستعمَرات الإنكليزية التي تتمتَّع بالحكم الذاتي نظام الحكومة البرلمانية كبريطانيا، وهذا النظام يَسير مُنتظمًا ومن غير صعوبة في بعض المستعمَرات المذكورة كالكاب وكندا، وأما في أوستراليا فلم يكن الأمر كذلك، قال هاريسن مور:[60] «ظهَر غير مرة أن بلدًا أحزابه غير مُنظَّمة تنظيمًا حسنًا لا يلائمه نظام الحكومة البرلمانية، وما اعترى الوزارات الأوسترالية حتى السنوات الأخيرة من عدم الثبات يؤيد ذلك الرأي.» ومع هذا قال

دستور الاتحاد الأوسترالي بالحكومة البرلمانية: «وقد شُكَّ منذ بضع سنوات في دوام نظام الحكومة البرلمانية في أوستراليا؛ إذ عُدَّ سقوط الوزارات فيها مما يُفْسِدُ حياتها السياسية ويعوق ممارسة شئونها الإدارية، على أنه وقع في السنين الأخيرة تبدُّل عظيم في سياسة أوستراليا ونيوزلندا؛ فقد قام استمرار الإدارة وثبات الحكومة فيهما مقام تقلُّبات السنوات السابقة، ولربما كان الوصف البارز الذي يمتاز به مجلس عهد سنة ١٨٩٧–١٨٩٨ من مجلس عهد سنة ١٨٩١ هو أنه لم يُجادل فيه في نظام الحكومة البرلمانية.»

ونظام الحكومة البرلمانية انتُقِدَ بشدَّة في فرنسا في الأدوار التي اتخذته فيها ما عدا دور إعادة الملكية (الريستوراسيون)، وإنَّ شروطه ومواثيقه المصنوعة ظاهرًا وتعقُّده مما يُقلق الرُّوح الفرنسية التي تَرتاح للمبادئ البسيطة المنطقية، وفضلًا عن ذلك يميل الفرنسيون إلى تبديل موازنته تبديلًا ملائمًا لَمنازعهم الطبيعية، وفي فرنسا يُقال منذ بضع سنوات بوجود أزمة برلمانية أكثر مما في إنكلترة؛ فالجرائد والمجلات الفرنسية طافحةٌ بذكرها وإن لم تبيِّن بدقة ما هو عيب النظام البرلماني.

والذي يُتوجَّع منه — في الغالب — هو كون المجلسَين يُخصِّصان وقتًا قليلًا للمُناقَشة في القوانين والاقتراع لها أو عليها وكون الإصلاحات المرغوبة فيها لا تتمُّ لهذا السبب، وكون المجلسَين المذكورَين يَبذلان معظم نشاطهما في مخاصَمات الأحزاب التي تُنازع السلطة، وكون وظيفتِهما الحكومية التي زادت نموًّا تحول دون اهتمامهما بوظيفتهما الاشتراعية، وعندي أن هذا التقريع لا يخلو من صحَّة على رغم ما في مجلسَي فرنسا من أصحاب القرائح العالية، وعلى رغم ما يُنجَز من الأعمال الكبيرة التي تدلُّ تقارير لجانهما عليها، ولكن هل يجب اتِّهام النظام البرلماني نفسه؟ إنَّ مثل تلك الشكاوى مما شُوهد في إنكلترة كما عرضْنا آنفًا، ولكنَّ إنجاز الإصلاحات والقوانين في الولايات المتحدة التي لا يسودُها نظام الحكومة البرلمانية ليس أقلَّ صعوبةً من تلك، وتنشأ مَصاعب كهذه عن تعقُّد الحضارة الحديثة التي أحدثت بين الناس علاقات جديدة، وجعلت الأنظمة أعسَرَ وأكثَفَ مِن ذي قبل.

ولنبحث في عيوب الحكومة البرلمانية نفسها؛ فأول هذه العيوب هو ما تمنحه لرئيس الجمهورية من الشأن الدائر الذي جعل ثلاثة رؤساء للجمهورية يستعفون قبل انقضاء مُدَدِهم؛ وهم: المرشال مكماهون[61] الذي استعفى في سنة ١٨٧٩، والمسيو غريفي[62] الذي استعفى في سنة ١٨٨٧، والمسيو كازيمير بيريه[63] الذي استعفى في سنة ١٨٩٥، غير أنَّنا

لو دقَّقنا في الأمر لرأينا أن المسيو غريفي لم يستعفِ إلا مُكرهًا محتجًّا على الوضعية التي حمله المجلسان عليها، وأنَّ المرشال مكماهون صارع الأكثرية الجمهورية بعناد فصُرِعَ، وأما المسيو كازيمير بيريه الذي استعفى بعد بضعة أشهر من تاريخ تسلُّمه زمام الأمور وبنى استعفاءه على السلطة غير الكافية التي يمنحه الدستور إياها فلم يخلُ سيره هذا من مبالغة وغلو؛ فقد رأينا سابقًا ما لصاحب السلطة التنفيذية من الشأن المفيد المثمر في الحكومة البرلمانية، ولا سيما أن رئيس الجمهورية في فرنسا برآسته مجلس الوزراء يمثِّل دور إرشاد وتعديل أكثر مما يمثِّله ملك إنكلترة.

وهل يحكم الوزراء بلاد فرنسا بدلًا من مجلس النواب؟ إنه يُجادل في ذلك في الغالب، فيذهب إلى أنَّ أكثرية مجلس النواب هي التي تأمُرُهم وتُمْلِي عليهم أعمالهم السياسية بدلًا من أن يسيروها. نعم، إنَّ في فرنسا ميلًا إلى تفهُّم الحكومة البرلمانية على هذا الوجه، واعتبار ذلك نظامًا نما فيها قائمًا على اللجان الدائمة دوام مجلس النواب، والتي تقابل كل واحدة منها مصلحة كبيرة من المصالح العامة، إلا أنَّ هذا لا يخلو من مبالغة، فإذا وُجِدَ رؤساء وزارات تركوا أكثرية مجلس النواب تسيرهم وُجِدَ رؤساء آخرون يقودونها بيدٍ قوية، ومن الأدلة على ذلك لوم رئيس الوزراء غير مرة؛ لأنه لم يترك لمجلس النواب حريته في السير.

وأكبر ضعْف أظهرته الحكومة البرلمانية في الجمهورية الثالثة الفرنسية هو عدم استقرار الوزارات فيها ودوامها مددًا قصيرة جدًّا، فاسمع ماذا قاله محرِّر «السنة السياسية» في سنة ١٨٨٣: «لقد مضت سنة من غير أن يُسقط مجلس النواب الوزارة، وهذه أول مرة وقعت منذ انتخاب المسيو غريفي.» على أنَّ جول فيري[64] ألَّف في ٢١ فبراير سنة ١٨٨٣ وزارة دامت حتى ٣٠ مارس ١٨٨٥، وهي لم تسقط إلا على أثر الذعر الذي حدث من جراء ما أصاب جيوش فرنسا من فشل مؤقت في طونكين، ومنذ ذلك التاريخ أخذ التذبذب يصيب الوزارات، وصار الناس يتمنَّون أن تبقى الوزارات قابضةً على أعنَّة الحكم سنة واحدة على الأقل.

بَيْدَ أن يد التحسين نالت ذلك الأمر بعد سنة ١٨٩٥؛ فالوزارة التي ألَّفها المسيو ميلين[65] في ٣٠ أبريل سنة ١٨٩٦ استمرَّت حتى ١٤ يونيو سنة ١٨٩٨، واستمرَّت الوزارة التي ألَّفها فالدك روسو[66] من ٦يونيو سنة ١٨٩٩ حتى ٧ يونيو سنة ١٩٠٢؛ وهي لم تترك السلطة إلا مراعاةً لصحة رئيسها الذي مات بعد قليل، وقد عقبتْها وزارة المسيو كومب[67] التي ظلَّت قابضة على زمام الحكم حتى ٩ يناير سنة ١٩٠٥، وأما وزارة المسيو روفيه[68] التي خلفتها؛ فقد سقطت في ٧ مارس سنة ١٩٠٦، وقامت مقامها

وزارة المسيو ساريان،[69] وكان المسيو كليمانسو وزيرًا للداخلية في هذه الوزارة، ولما تخلَّى المسيو ساريان عن الحكم — نظرًا إلى اعتلال صحته — أُسندت رآسة الوزارة إلى المسيو كليمانسو الذي أبقى وزارة سلفِه على حالها تقريبًا.

ثم بدا عدم الثبات في الوزارات في السنوات التي جاءت قبل الحرب؛ ففي سنة ١٩١١ سقطت ثلاث وزارات وهي: وزارة المسيو بريان، ووزارة المسيو مونيس، ووزارة المسيو كايو. وفي ١٣ يناير سنة ١٩١٢ ألَّف المسيو بوانكاره وزارته التي بقيت حتى شهر يناير سنة ١٩١٣ حين انتُخب رئيسًا للجمهورية، وقد رأتْ فرنسا في سنة ١٩١٣ ظهور ثلاث وزارات فيها؛ وهي: وزارة المسيو بريان، ووزارة المسيو بارتو، ووزارة المسيو دومرغ التي تسلَّمت زمام الحكومة منذ ٩ ديسمبر سنة ١٩١٣ حتى ٣ يونيو سنة ١٩١٤، ووزارة المسيو ريبو التي حلَّت في مكانها لم تَعِش سوى بضعة أيام؛ أي إنها سقطت في ١٣ يونيو حين قامت وزارة فيفياني مقامها.

وسبب ذلك التذبذب الوزاري الجديد هو ما ظهر في السنوات التي تقدَّمت الحرب العامة من الحوادث الحَرِجة الصعبة، وهنالك سبب أهمُّ من هذا؛ وهو ما أدت إليه انتخابات سنة ١٩١٠ من نقصان في الأكثرية الراديكالية التي كانت تستند إليها الوزارات السابقة، ووجود أكثرية قوية شرط الحكومة البرلمانية الأساسي كما هو معلوم.

ومن السهل إدراك السبب في البحث عن وسائل مصنوعة لإيجاد تلك الأكثرية الضرورية؛ فالأكثرية الجمهورية التي تجلَّت في مجلس النواب الفرنسي منذ سنة ١٨٧٦ تجزَّأت إلى زُمَر ممثِّلة لمختلف الميول والمناحي، ومساءة مثل هذه مما تعرفه إنكلترة في الوقت الحاضر ولربما تعرفه في المستقبل أيضًا، ويُحتمل أن يكون الانقسام الحزبي أكبر علة في إعاقة تأليف أحزاب كبيرة، وهذا الانقسام يزيد بدلًا من أن ينقص، وقد زادت الزمر الجمهورية في البرلمان الفرنسي زيادةً أوجبت استشارة رئيس الجمهورية لها جميعًا في إحدى الأزمات الوزارية التي وقعت حديثًا.

حقًّا إن تلك الحالة ليست ملائمةً لسير الحكومة البرلمانية، وقد أوصى غامبنا باتحاد زمر اليسار كوسيلة سياسية صائبة، وفي وزارة فالدك روسو تعاهَدت زمر اليسار الأربع على استحسان سياسة الحكومة، فعيَّن كلٌّ منها مفوضًا أو أكثر لتتألَّف منهم هيئة تدقِّق في المسائل التي تُعْرَض على مجلس النواب، وتسعى في الاتفاق على حلِّها، وجعل بقية أعضاء الزمر يستصوبونها، وهذه الهيئة سُميت وكالة زمر اليسار، وقد جودل في شرعيتها؛ فرأى بعضهم أنها تعني فناء الوزارة المسئولة فيها، ورأى بعضهم أنها تعني وضع الأكثرية في

قبضة رئيس الوزارة وجعله قادرًا على قهر الأقلية، والصلة المذكورة قُطِعَت في نهاية الأمر، فلما رأت الوزارة تناقص الأكثرية التي تستند إليها استعفت، ومع هذا ظلَّت وكالة زمر اليسار باقية بعد استعفاء تلك الوزارة، وقد مثَّلت دورًا مهمًّا في أثناء المناقشة التي دارت في مجلس النواب حول فصل الكنيسة عن الدولة، وأثارت بذلك احتجاجات جديدة؛ وهي على أثر الانتخابات العامة التي تمت في ٦ مايو سنة ١٩٠٦ أصلحت أمورها، فحاولت أن تمثِّل دورًا كبيرًا في الشئون العامة، ولا سيما في المناقشة التي وقعت في شهر نوفمبر سنة ١٩٠٦ حول فصل الكنيسة عن الدولة، ولكن تلك الوكالة التي غابت بعد ذلك ظهرت في سنة ١٩١١ في أحوال جديدة، وكان لها شأن في المذاكرات التي دارت في سنة ١٩١١ وسنة ١٩١٢ حول اتخاذ مبدأ التمثيل النسبي لانتخابات مجلس النواب، وهيئة مثلها مما لا يكون من شروط الحكومة البرلمانية، ولا يُمكن القول بفسادها دستوريًّا إذا كانت حائزةً للشروط الآتية؛ وهي: أولًا أن لا تَرمي إلى القضاء على المناقَشة في مجلس النواب، وحرية المناقشة من مَفاخر الحكومة البرلمانية؛ إذ بها يُنير كل حزب البلاد جميعها، ويُطلع الرأي العام على مجرى الأمور، فيقول كلمته الأخيرة فيه. ثانيًا يجب أن يُحافظ مع وجودها أعضاء كل زمرة على حريتهم في إبداء الرأي وفي الاقتراع. ثالثًا يقتضي أن لا يكون بينها وبين الوزارة عقدٌ حقيقيٌّ من شأنه تقييد حرية سير الوزارة وسير كل زمرة تتألَّف منها.

وإنَّا لنعترف بوجود عَيب آخَر مُفسد للحكومة البرلمانية في فرنسا، وهو تدخُّل النواب والشيوخ الشخصي في دواوين الوزراء لتقرير بعض الأمور الإدارية، ومنها التماس تعيين أشخاص أو عدم تعيينهم لوظائف عامة، وهذا يعني اعتداءً مُضمَرًا على السلطة التنفيذية. نعم، قد تستفيد الإدارة من نصائح مُمثِّلي الولايات أو المديريات لمعرفتهم جيدًا احتياجات مقاطعاتهم ورجالها الذين يَقدرون على خدمة الدولة خدمةً حسنةً، ولكنَّ منافعهم الانتخابية هي التي تُمْلِي عليهم تلك النصائح التي تَقلُّ قيمة النظُم البرلمانية بها، وإن هذه العادات الرديئة ليست من النقائص الدستورية، وفي الإمكان إصلاحها، فليتعاون مُمثِّلو البلاد والوزراء على ذلك بإقدام وجسارة.

لقد وقفت الحوادث التي تعاقبت في الحرب العامة سير الحكومة البرلمانية في فرنسا كما في إنكلترة، فمِن جهةٍ تحذَّرت الوزارة في أوائل هذه الحرب من تهيُّج الرأي العام فساست البلاد مُستقلَّةً من مراقبة البرلمان إياها رأسًا، ولكنها بعد قليل — أي في ٤ أغسطس سنة ١٩١٤ — جمعته ليقترع للتدابير التي تطلب الحكومة إجراءها، وقد انفضَّ على أثر ذلك من تلقاء نفسه.

وفي ٢٢ ديسمبر من تلك السنة جمعت الحكومة البرلمان فأغلقته في غدِ ذلك اليوم؛ أي في ٢٣ من الشهر المذكور، وهكذا ساست الحكومة البلاد في كثير من الشهور التي تفاقمَت الحوادث فيها من غير أن تكون عرضةً لمراقبة البرلمان؛ وذلك مع احترامها لنص الدستور الذي لم يقُلْ باجتماع المجلسَين إلا في دورتهما العادية، وقد تجلَّت هذه السلطة المُطلقة التي اتفقت للوزارة في قانون ٥ أغسطس سنة ١٩١٤، الذي منح السلطة التنفيذية وظائف واسعةً. ومما سهَّل على الحكومة مباشرة السلطة المطلقة المذكورة إعلان حالة الحصار في مرسوم ٢ أغسطس سنة ١٩١٤ وجعلها شاملة لا لمنطقة القتال وحدها، بل لفرنسا جميعها، وفي الوقت نفسه قامت بجانب وزارة الحربية إدارة عسكرية جديدة مُستقلَّة، وقد مارست القيادة العامة لجيوش الشمال والشرق هذه الإدارة التي كانت تتفلَّت من مُراقبة الحكومة.

وبعد أن اجتمع البرلمان من نفسه في ١٢ يناير سنة ١٩١٥؛ وذلك بقوة الدستور استمرَّ على الاجتماع لعدول الحكومة عن مباشرة حقِّها في إغلاق دورته العادية، وقد زادت مراقبة البرلمان للحكومة في هذه الصفحة الثانية للحرب، فشملت المصالح العامة كلها، ولا سيما مصلحة الجيش، حتى إنَّ مجلس النواب أعلن أنه لا يعرف حدًّا لتدخُّله في شئون الدولة «ما عدا رسم الحركات الحربية وإدارتها وتنفيذها.» وبذا ترى وقوع خلل في النظام البرلماني في فرنسا، ولا يُبرر خلط سلطات الحكومة والبرلمان بعضها ببعض على هذا الوجه بأن يقال: إنَّ المجلسين يعبِّران عن إرادة الشعب أكثر من الحكومة، ولا سيما بعد أن اقتضَت الضرورات والأحوال تأجيل الانتخابات وتمديد نيابة النواب والشيوخ التي انتهت مدتها.

ومن جهة عاد مبدأ الحكومة الحزبية لا يُطبَّق في أثناء الحرب في فرنسا لإقامة وزارات ائتلافية فيها؛ إذ لم يُختَر الوزراء فيها من الحزب أو من عصبة الأحزاب القابضة على زمام الأكثرية في مجلس النواب، وإنما اختيروا في وزارة فيفياني التي تعدَّلت في ٢٦ أغسطس سنة ١٩١٤ من رجال مُنتسبين إلى الأحزاب جميعها، سواء من أقصى اليسار كانوا أم من أقصى اليمين؛ وذلك على أثر إجماع الأحزاب السياسية في المجلسَين على الاقتراع من غير مناقشة للتدابير التي اتخذتها الحكومة في سبيل الدفاع عن الوطن، ولم تكن وزارة بريان التي تألَّفت في ٢٩ أكتوبر سنة ١٩١٥، ووزارة ريبو التي تألَّفت في ٢٠ مارس سنة ١٩١٧، ووزارة بنلفيه التي تألفت في ١٣ سبتمبر سنة ١٩١٧، ووزارة كليمانسو التي تألَّفت في ١٧ نوفمبر سنة ١٩١٧ سوى وزارات ائتلافية، وإذا نظرنا إلى السبب في تعاقُب هذه الوزارات نراه ناشئًا عن الانتقادات التي صُوِّبت نحو الأعمال

الحربية والإدارية، أو عن اعتقاد الوزراء أنهم أصبحوا لا يكونون رجال الساعة الراهنة أكثر مما عن المؤثِّرات الحزبية.

ولما وضعت الحرب أوزارها وتمَّت الانتخابات الجديدة في ١٦–٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٩ واستعفت وزارة كليمانسو حلَّت وزارة ميليران في مكانها في شهر يناير سنة ١٩٢٠، ومع أن هذه الوزارة أُشْبِعَت من العوامل التي أثَّرت في تأليف الوزارات السابقة أعرب مجلس النواب الجديد — الذي اتجه محوره السياسي نحو اليمين — عن رغبته في أن تسير الحكومة حسب منازع الأكثرية الجديدة.

تبيَّن مما تقدَّم ما يُلاقيه سير الحكومة البرلمانية في أيامنا من الصعوبات، سواء في إنكلترة أم في فرنسا، وإنَّا على رغم ذلك نداوم على الإيمان بها؛ فهي ليست أمرنَ أشكال الحكومة التمثيلية وأكملها فقط، بل هي الشكل الوحيد الذي ذاقت فرنسا به طعم الحرية المنظَّمة؛ فالذين يعشقون الحرية لا يُفكِّرون في ترك الحكومة البرلمانية ولو كانوا من أشدِّ الناس انتقادًا لها.

ثم إنَّ النظام البرلماني هو الشكل السياسي الذي تتحوَّل نحوه الحكومة التمثيلية؛ فقد اتجهت إليه فرنسا في دور إعادة الملكية «الريستوراسيون»، وبدا مثل ذلك في ألمانيا قبل الحرب حين تصادمت سنة ١٩٠٨ حكومة الإمبراطور الشخصية ومجلس الريشتاغ الذي حاول أن لا يَتعاون هو ورئيس وزراء الإمبراطورية، ولربما لم يُنْتَقد نظام الحكومة البرلمانية في بلادٍ كما انتُقِدَ في ألمانيا، ولكنه لما خسرتْ ألمانيا الحرب مالت الإمبراطورية الألمانية إلى الحرية السياسية، فقالت بنظام الحكومة البرلمانية في دستورها الذي سُنَّ سنة ١٩١٩، وجاء فيه أن رئيس الإمبراطورية يعيِّن رئيس وزرائها، وأنَّ هذا الرئيس هو الذي يَختار زملاءه، وأن الوزارة مسئولة أمام الريشتاغ، وأن رئيس الإمبراطورية يَقدر على حلِّ هذا المجلس.

ويظهر أن الحكومة البرلمانية لا تسير بسهولة في ألمانيا؛ فليس في ألمانيا صفوة سياسية قادرة على توطيد دعائمها، وليس فيها رجل ذو مكانة يظهر بمظهر الزعيم لحزب كبير، وقد عادت أحزاب البرلمان الإمبراطوري السابق بترتيبها المعلوم إلى المجلس التأسيسي الذي انتُخِبَ في ١٩ يناير سنة ١٩١٩، وإلى المجلس الاشتراعي الأول الذي تسمَّى بالريشتاغ أيضًا، وإنَّ هذه الأحزاب كثيرة، ولا يقول بعضها (أي حزب الشعب الألماني الوطني) بشكل الحكومة الجمهوري، ويذهب بعضها (أي حزب الاشتراكيين المستقلين وحزب الشيوعيين) إلى نظام الاتحاد الاقتصادي القائم على مجالس العمال.

نعم، إنه بعد أن أُعْلِنَت الجمهورية في ألمانيا، وبعد الحكومة المؤقتة التي ألَّفها الاشتراكيون الديمقراطيون والاشتراكيون المستقلون في نوفمبر – ديسمبر سنة ١٩١٨، قامت — بفضل قوة الاشتراكيين الديمقراطيين — حكومةٌ تمثيلية منظَّمة في برلين في يناير – فبراير سنة ١٩١٩ على أن يُراقبها المجلس التأسيسي الوطني، ثم جاءت وزارة شيدمان[70] فوزارة روير[71] فسيَّرتا النظام البرلمانيَّ بما أوجبتاه من ائتلاف بين حزب الاشتراكيِّين المعتدلين والحزب الكاثوليكي المتوسِّط وحزب الديمقراطيِّين، ولكنَّ الانتخابات التي وقعت في شهر يونيو سنة ١٩٢٠ تمَّت على وجه غير ملائم لنظام الحكومة البرلمانية؛ وذلك لتقليلها عدد الأعضاء الذين سعوا في ممارستها؛ أي إنَّ تلك الأحزاب الثلاثة التي كانت تستند الحكومة إليها عادت لا تملك مقاعدَ كافيةً في الريشتاغ لمقاوَمة مناحي مُعارَضة اليمين الثورية العسكرية، أو مناحي معارضة اليسار الثورية البلشفية، وإنَّا لنكتب هذه السطور (أي في شهر يونيو سنة ١٩٢٠) ونحن نرى أنه لم يستطع رجلٌ أن يؤلِّفَ وزارة قادرة على الاستناد إلى أكثرية برلمانية.

هوامش

(1) Bagehot.

(2) Anson.

(3) Robert Walpole.

(4) Pitt.

(5) Ellenborough.

(6) North.

(7) Macaulay.

(8) Todd Walpole.

(9) Campbell Bannermann.

(10) Dicey.

(11) Dunraven.

(12) Referendum.

(13) Lansdowne.

(14) Lord Balfour of Burleigh.

(15) Birrel.

(16) Bryce.

(17) La Diète.

(18) Reichsrat.

(19) Anne.

(20) Jenks.

(21) Downing Street.

(22) Salisbury.

(23) Blackstone.

(24) De Lolme.

(25) Siéyès.

(26) Barnave.

(27) Mirabeau.

(28) Frimaire.

(29) Thermidor.

(30) Tribunat.

(31) Benjamin Constant.

(32) Chateaubriand.

(33) Royer Collard.

(34) Thiers.

(35) Guizot.

(36) Changarnier.

(37) De Remuzat.

(38) Berryer.

(39) Lamartine.

(40) Dafaure.

(41) Thiers.

(42) Armand Marrast.

(43) Lèonard Courtney.

(44) Ostrogorski.

(45) Lord Aberdeen.

(46) Courtney.

(47) O’Connell.

(48) Robert Peel.

(49) Sidney Low.

(50) Burke.

(51) Malborough.

(52) Bryce.

(53) Lord Salisbury.

(54) Chamberlain.

(55) Jenks.

(56) Carlyle

(57) Metternich.

(58) Talleyrand.

(59) Cavour.

(60) Harisson Moore.

(61) Mac Mahon.

(62) Grévy.

(63) Casimir Périer.

(64) Jules Ferry.

(65) Méline.

(66) Waldeck–Rousseau.

(67) Combes.

(68) Rouvier.

(69) Sarrien.

(70) Scheidmann.

(71) Rauer.

الباب الثاني

المبادئ التي استنبطها فلاسفة القرن الثامن عشر وأعلنتْها الثورة الفرنسية

الفصل الأول

فلاسفة القرن الثامن عشر، مذهب الحقوق الطبيعية وحقوق الناس

فلاسفة القرن الثامن عشر – مونتسكيو وجان جاك روسو – مباحث الحقوق الطبيعية في القرون الوسطى – مذهب الحقوق الطبيعية وحقوق الناس – أهميته في القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر – غروسيوس، بوفندورف، لوك، فولف، فاتل – فرضية الحالة الطبيعية وحقوق الناس.

قلنا في فصول سابقة: إنَّ علم السياسة الذي يعالجه فلاسفة القرن الثامن عشر وفقهاؤه تغذَّى من الأنظمة الإنكليزية ومن الأنظمة الأميركية في السنوات التي جاءت قُبَيل الثورة الفرنسية، ولكنَّ هذا العلم كان يُشْتَقُّ أيضًا من مصدر آخر؛ فقد كان يبدو على الخصوص في مبادئ ونصوص مجردة مستنبطة من العقل والتأمل مستندةً إلى دروس التاريخ، وهذه المبادئ والأقوال التي أقبل الناسُ عليها تسرَّبت في النفوس تسرُّبًا جعل مجالس الثورة الفرنسية تعتنقها وتُطبقها كمبادئ ضرورية للمجتمع الجديد، ونذكر من الفلاسفة الذين هم من مُشترعي القرن المذكور رجلين من الطبقة الأولى؛ وذلك لعبقريتهما ولِما كان لهما من النفوذ الواسع؛ وهما: مونتسكيو وجان جاك روسو، وإنَّ مونتسكيو أقدم الاثنين؛ وهو عندي أكبرهما، حتى إنَّ نفوذه جاوز حدود فرنسا فكان له تلاميذ في إنكلترة كبلاكستون،[1] وقد طُبِعَ دستور الولايات المتحدة الأميركية بطابع أفكاره، كما طُبِعَ بها دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة الفرنسيان، ويُحتمل أن يكون تأثير روسو أقوى في فرنسا؛ فقد نفذت أفكاره صميم الديموقراطية الفرنسية، وهي التي تبدو في أيامنا من وقت إلى آخر لابسةً أشكالًا جديدة أو مسماة بأسماء حديثة. وأما فولتير — الذي كان تأثيره قاطعًا

في أمور أخرى كإصلاح الحقوق الجزائية — فلم يتفق له ما اتفق لمونتسكيو وروسو من التأثير في مبادئ النظام السياسي، وهو قد أذاع حبَّ الحرية أكثر مما استنبط قواعدها. ونذكر بجانب هؤلاء المبدعين: مابلي[2] الذي وإن كانت نظرياته السياسية أقلَّ غورًا من نظريات مونتسكيو وروسو أثَّرت في معاصريه تأثيرًا عظيمًا، وقد كانت من بعض الوجوه أقرب النظريات من القوانين التي اقترعت لها مجالس الثورة الفرنسية.

ولربما لم يكن للآراء الفلسفية والأدبية التي ظهرت في غضون التاريخ من التأثير ما لآراء أولئك العبقريِّين، وهذا أمر يبدو للناظر تعذُّر إدراكه؛ لعدم التوفيق بينه وبين نواميس التحوُّل البشري الطبيعية، وإلا فكيف استطاعت شرذمة قليلة من الرجال أن تُبدِّل في نصف قرن مبادئ أحد الشعوب التقليدية، وأن تَكتشف سلسلة من الحقائق الطريفة المشتملة على قوة عجيبة في الانتشار؟ ذلك أمر ظاهري فقط، فمعظم تلك المبادئ لم يكن حديثًا عند الكثيرين، وقد تمَّ نضجه قبلًا، ومع أن مونتسكيو وحده هو المُبدِع في علم السياسة مديون لمن تقدَّمه في كثير من أفكاره، يعني أن فلاسفة القرن الثامن عشر وجدوا أكثر الأمثال السياسية التي جعلوا مُعاصريهم يَرضون بها مسبوكة في كلمات جامعة، وأنهم اقتبسوها من الفقهاء الذين وضعوا في القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر مذهب الحقوق الطبيعية وحقوق الناس.

لا تزال الحقوق الطبيعية مُحافظة على مقامها المهمِّ بين النظريات الفلسفية والقضائية والسياسية منذ استنبطت الفلسفة اليونانية مبدأها. نعم، إنه اختُلِفَ في تصوُّرها، وهذا يبدو أمرًا لا مفرَّ منه عند النظر إلى أنَّ أساس تلك الحقوق قائم على إدراك العِبَر والمبادئ التي تلقيها الطبيعة على الناس؛ فبعضُهم اعتبَرَ الحقوق المذكورة كناية عن الأعمال التي توحي الغريزة بها إلى ذوات الحياة والحيوانات إيحاءها إلى البشر، وبعضُهم رأى أن يبحث عن الحقوق الطبيعية في أوليات العقل الإنساني وقواعده، وهذا هو الرأي الذي ساد على الدوام، وقد انتقل من القرون القديمة إلى القرون الوسطى فصار له مكانٌ عليٌّ في مذاهب علماء الكلام والفقهاء ومؤلَّفاتهم، ولكن قيمته لم تُجاوز حدَّ التابع لعلم اللاهوت عند أناسٍ وللحقوق الرومانية عند آخَرين، حتى إنَّ علماء الكلام أدمَجوا الحقوق الطبيعية في الحقوق الإلهية، فقالوا بأنَّ تلك يوحى بها إلى البشر بواسطة العقل الذي منَحهم الله إياه، وبأنَّ هذه تُشتق من الوحي المعهود، وإنَّ تصوُّر الحقوق الطبيعية على هذا الوجه ساد عصر النهضة والقرن السادس عشر أيضًا، وقد زادت أهميته — على الخصوص — في مؤلَّفات علماء الكلام الذين نذكر منهم: سوتو[3] ومولينا[4] وسوارز.[5]

ثم إنَّ الحقوق الطبيعية حُدِّدت تحديدًا مختلًّا؛ فبعضهم خلطها بعلم الأخلاق، ويتجلَّى هذا الخلط في أقوال شيشرون الذي حافظ أتباعه على مذهبه حتى القرن الثامن عشر، وقد جعل علماء الكلام والفقهاء الذين ظهروا في القرون الوسطى وفي عصر النهضة شكلًا قضائيًّا للحقوق الطبيعية، باحثين في هل تؤيد الحقوق الطبيعية النُّظم التي تؤيدها القوانين والعادة؛ أي حقوق الناس؟ فمنهم من قال بأنها كناية عن العلاقات التي تَفرضها الطبيعة بحكم الضرورة؛ كاجتماع الجنسين الذي أصبح زواجًا بنور العقل، وكصلات الآباء بالأبناء التي أوجبَتْ سلطة الأبوة. وبحسب هذه النظرية لا يكون الملك الشخصي والرق والمجتمع البشري من الحقوق الطبيعية. ومنهم مَنْ قال بأنَّ الحقوق الطبيعية ليست من العلائق التي تُوجبها الطبيعة، وإنما هي كناية عن الحقوق التي يراها العقل أمرًا ضروريًّا لسعادة البشر، وبحسب هذه النظرية يكون الملك الشخصي — حتى الرق — من الحقوق الطبيعية. ومنهم مَنْ وسَّع دائرة الحقوق الطبيعية فخلطها بمبدأ الإنصاف، وصرَّح بأنها تتجلَّى في الكلمة القائلة: «لا تُعامل الناس بما لا تحب أن يعاملوك به.» وقد استنتجَ القائلون بهذا القول أنَّ الحقوق الطبيعية تتضمَّن كل النُّظُم التي أبدعها الناس لتنظيم صلاتهم المُتقابلة بإنصاف، وبحسب هذه النظرية تظلُّ الحقوق الطبيعية ثابتة، ويتبدَّل الموضوع الذي تُطبَّق عليه، ومن الغرائب التي نشأت عن النظرية المذكورة حدوث حقوق طبيعية إقطاعية.

انقطع التذبذُب في تحديد الحقوق الطبيعية في القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر حين ظهر مذهب الحقوق الطبيعية الذي سادت به هذه الحقوق علم السياسة مؤقتًا، وإمام هذا المذهب — بلا خلاف — هو «هوغو غروسيوس»[6] الهولندي، الذي نشر في سنة ١٦٢٥ رسالته الكبيرة التي سمَّاها «حقوق الحرب والسلم»، فعلى رغم ما في الرسالة المذكورة من آداب وأقاصيص أدَّت روح مؤلفها القوية التي تجلَّت فيها إلى سلوك علم السياسة طرقًا جديدة. ومِن أتباعه الذين واصَلوا مذهبه بوفندورف[7] الذي نشر في سنة ١٦٧٣ كتابه الكبير المسمى «حقوق الطبيعة والبشر»، وفولف[8] الذي ألَّف بين سنة ١٧٤٠ وسنة ١٧٤٨ كتابًا في أصول الحقوق الطبيعية، وفاتل[9] الذي وضع في سنة ١٧٨٠ كتابه المسمى «حقوق البشر أو مبادئ السنة الطبيعية»، ولكن لهذا المذهب ممثِّلَين إنكليزيين أكبر من هؤلاء وأعظم ابتكارًا؛ وهما: هوبس،[10] الذي حرَّف مبادئه في مصلحة الملكية المطلقة — أي مؤازرةً لشارل الأول وشارل الثاني — ولوك،[11] الذي ظهر كتابه بعد ثورة سنة ١٦٨٨ فبشَّر فيه بالحرية السياسية.

وهنالك أمران أوجَبا تحديد الحقوق الطبيعية في المذهب المذكور أكثر من ذي قبل؛ وهما:

أولًا: أنَّ الحقوق الطبيعية أصبحت علمًا مستقلًّا قائلًا باستيلائها على الفقه، وبأنها وليدة العقل، وبأنه إذا كان لا يزال — في الغالب — لأسانيد الكتاب المقدَّس والمؤرِّخين وشرائع مختلف الشعوب مقامٌ عالٍ في الكتب التي بُحِثَت فيها فذلك ليس إلا من قبيل التكملة والمقابلة، وباعتراف أولئك الكُتَّاب للعقل البشري — الذي هو مصدر الحقوق الطبيعية — بقدرة خاصة مستقلَّة عن العقيدة الإلهية.

ثانيًا: أنَّ ذلك المذهب قال بنظرية الحالة الفطرية، ونظرية العقد الاجتماعي اللتَين أصبَحتا من مُتمَّات علم السياسة.

فأما نظرية الحالة الطبيعية فتتضمَّن حال البشرية الأولى التي لا علم لها بالمُجتمع المدني والسيادة التي من لوازمه؛ أي إنها تقول بأن كل إنسان كان يعيش مستقلًّا عن غيره استقلالًا تامًّا؛ لعدم وجود سلطة تَعلوه وتهيمن عليه، ومبدأ مثل هذا مُتسرِّبٌ على وجه مُبهَم في أساطير الأوَّلين الباحثة في العصر الذهبي، وفي الإسرائيليات الباحثة في الحالة الفطرية، وهو أساس كثير من النظريات القديمة التي دارت حول الحقوق الطبيعية، ولكنه لم ينلْ إذ ذاك من الأهمية ما ناله في مذهب الحقوق الطبيعية الذي ظهر في القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر، والذي اتخذه ناظمًا للحقوق الطبيعية، وقد عُرِفَت هذه الحقوق بأنها كناية عن القواعد التي أملاها العقل، والتي يجب أن تسود علائق الناس وهم في الحالة الطبيعية، لا ريب في وجود اختلاف في تحديد هذه القواعد التي هي عند هوبس غير ما هي عند لوك، ولكن تعريف الحقوق الطبيعية — على الشكل المذكور — أصبح — على رغم هذا — محددًا أول مرة، وقد انتهى الذين قالوا به إلى البحث عن الكيفية التي استطاع المجتمع المدني أن يُقيم بها القوانين الوضعية مقام القانون الطبيعي. ولا تقل: إنَّ أولئك الكُتَّاب وهموا كثيرًا في الحالة الطبيعية التي هي مصدر المجتمع البشري، والتي ذُهِبَ إلى وجودها في الأدوار التي جاءت قبل التاريخ، وإنما عدُّوا ذلك الفرض أمرًا ضروريًّا جوهريًّا لتعيين حقوق الإنسان، ثم إنَّ كثيرًا منهم اعتبروا كل إنسان كان يُولَد على الحالة الطبيعية مُستقلًّا استقلالًا تامًّا، وأنه لم يترك هذه الحالة إلا طائعًا، ذلك ما بُنِيَت عليه نظرية لوك وفاتل، وما بُنِيَت عليه نظرية روسو.

وأما نظرية العقد الاجتماعي فهي التي تقول بالعقد الذي يُقْضَى به على الحالة الطبيعية، وبيان الأمر أن الناس الذين كانوا مستقلين في البداءة لم يفقدوا هذه الحرية

الأولية التي لا حدَّ لها إلا بإرادتهم؛ وذلك حسب عقد نظَّموه لإحداث سلطة أعلى من عزائمهم الفردية وإقامة مجتمع مدني، وقد بالغ لوك وفاتل وروسو في الأمر فقالوا: إنَّ كل إنسان يُولَد في المجتمعات المدنية التي أُلِّفَتْ على هذه الصورة لا بدَّ مِن قبوله العقد الاجتماعي قبولًا مُضمرًا عند بلوغه سنِّ الرشد، وإلا بقيَ في الحالة الطبيعية.

لم تكن نظرية العقد الاجتماعي — التي ذهب إليها غروسيوس وبوفندروف وقامت عليها نظريات هوبس ولوك وشرَحها فولف — أمرًا حديثًا في القرن السابع عشر؛ فإنَّا من غير أن نرجع إلى القرون القديمة نرى أنها استُنْبِطَت بجلاء من قِبَل علماء القرن السادس عشر، ولا سيما من قِبَل اليسوعي سوارز، الذي كان يحاول أن يوفِّق بينها وبين سيادة الحقوق الإلهية، ولكن مذهب الحقوق الطبيعية والناس هو الذي حدَّدها وكساها ثوبها الأخير، وقد انتهى رجال هذا المذهب إلى البحث في أيٍّ شكل للدولة والحكومة يُمكن التوفيق بينه وبين تلك النظرية، فرأوا أن يُقيموا علم الحقوق الدستورية على أُسُسٍ جديدة.

وهم في الوقت نفسه وضعوا علمًا آخر أي علم الحقوق الدولية العامة؛ فعندهم أنَّ الحالة الطبيعية لما كانت مدار الحقوق الطبيعية وكان لا يعلو الأمم المستقلة شيء ظلَّت هذه الأمم في الحالة الطبيعية من حيث علائقها بعضها ببعض، وعندهم أن الحقوق الدولية العامة تُسْتَنْبَط من تلك الحالة الطبيعية.

وقد استنبط رجال ذلك المذهب من نظرية الحالة الطبيعية ونظرية العقد الاجتماعي عددًا من المبادئ التي أعلنتْها الثورة الفرنسية فيما بعد؛ ومنها أنَّ الناس يُولدون مستقلين متساوين حقوقًا، وأن الأمة موئل السيادة، وقد استنبط لوك تعبير «حقوق الإنسان» أيضًا، وبها عنى الحقوق الطبيعية التي تكون للإنسان وهو في الحالة الطبيعية ولا يَفقدها بانتسابه إلى مجتمع مدني.

وقد اعتنق فلاسفة فرنسا — في القرن الثامن عشر — مذهب أولئك العلماء، وعدُّوهم أساتذةً لهم؛ فانظر إلى روسو ترَهُ يعتبر غروسيوس أستاذ علم السياسة، وقد أُشْبِعَ مابلي من آراء غروسيوس وبوفندورف وفولف، وليس تأثير لوك في مونتسكيو بخافٍ على أحد، حتى إنَّ لوك أثَّر في روسو تأثيرًا لا يُمكن به فهم بعض فصول «العقد الاجتماعي» الذي وضَعه هذا الأخير من غير أن يُطَّلع على ما يُقابله في كتاب ذلك، وهوبس هو الذي أثَّر في روسو على الخصوص، لا لأنَّ روسو يُستشهَد به في فصول «العقد الاجتماعي» الأُولى فقط؛ بل لأنه اقتبس منه مبدأ العقد الاجتماعي والمجتمع المدني.

ولكن بين علماء مذهب الحقوق الطبيعية وفلاسفة فرنسا في القرن الثامن عشر فرقًا عظيمًا، وإن عُدَّ أولئك أساتذةً لهؤلاء، فعلى ما في مبادئ أولئك العلماء من متانة وجرأة كانوا يتحاشون عن استخراج نتائجها الطبيعية، وهم إذ كانوا يتمتَّعون بحماية أُمراء أوربة المُطلقين كانوا يعرفون كيف يوفقون بين مذهبهم وحقوق حُماتهم؛ قال روسو: «إنَّ غروسيوس الذي هاجَرَ إلى فرنسا لاستيائه مِن وطنه وعزمه على تملُّق لويس الثالث عشر بإهدائه كتابه إليه لم يَترك شيئًا في سبيل تجريد الأمم مِن حقوقها وعزْو هذه الحقوق إلى الملوك إلا أتى به.» وما كانت مَنازع بوفندورف غير ذلك، وإنَّا لنعلم أنَّ هوبس قال بالملكية المُطلَقة انتصارًا لشارل الأول، ومن هذا القبيل إهداء فولف كتابه إلى فردريك ملك بروسيا، ولوك وحده هو الذي خدم الحرية بمبادئه.

وإنَّا إذا استثنَينا لوك نرى أولئك العلماء كانوا يُوفِّقون بين مقدِّماتهم الجريئة ونتائجها المحافظة؛ وذلك إما بدسِّهم في الحقوق الطبيعية مبدأ احترام النُّظُم الراهنة، وإما ببيانهم أن الشعب استطاع أن يَبيع السيادة التي تكون فيه مبدئيًّا، وهناك أمرٌ آخر كان يجعل مبادئهم غير مخلَّة؛ وهو أنها كانت تُسْبَك في الغالب في أسلوب لاتيني ثقيل مُعقَّد؛ فهي بذلك كانت تُحْصَر في المدارس أو في غُرَف العلماء، ولم تَقدر على التسرُّب في الجمهور، وقد تحوَّلت حينما اعتنقها فلاسفة فرنسا في القرن الثامن عشر؛ إذ لم يتردَّد هؤلاء في استخراج ما تحمله من النتائج حبًّا للحرية، ولا يعني هذا أنهم كانوا يودُّون أن تنشب ثورة سياسية في فرنسا بسرعة، فإنك إذا استثنيت مابلي تراهم — وعلى رأسهم مونتسكيو وروسو — مُحافِظين من هذه الجهة، ولكن ما بذروه من حقائق غريبة لم يَلبث أن تأصَّل في النفوس؛ وذلك بفضل صَوغه في قالب فرنسي واضح بليغ، ولما تحوَّلت على هذا الوجه أخذت تدخل في نفوس أبناء الطبقة الوسطى، حتى في نفوس العوام الذين كانوا يطَّلِعون عليها عن طريق الرسائل والكتب السيَّارة التي تسرَّبت فيها، ونقْل المبادئ المذكورة على هذه الصورة مما حوَّلها تحويلًا آخر؛ فالصيغ والأفكار المجرَّدة البسيطة هي التي بقيت منها في نفوس القوم فاستوقفتْ أنظارهم، وإنَّ فصْلها عن الأصول التي كانت متَّصلة بها وتجريدها من قرائن الأحوال وفكَّها من القيود التي قيَّدها بها واضعوها أمور كانت تمنحُها قيمة مُطلَقة لم يحلم بها هؤلاء الواضِعون.

والنظريات التي تُرَدُّ إلى تلك المبادئ: أربع؛ وهي: نظرية السيادة القومية، ونظرية فصل السلطات، ونظرية الحقوق الفردية، ونظرية الدساتير المكتوبة، وسأبحَث فيها في الفصول الآتية.

هوامش

(1) Blackstone.

(2) Mably.

(3) Soto.

(4) Molina.

(5) Suarez.

(6) Hugo Grotius.

(7) Puffendorf.

(8) Wolff.

(9) Vattel.

(10) Hobbes.

(11) Locke.

الفصل الثاني

السيادة القومية

القسم الأول: مبدأ السيادة القومية – نظرية روسو: الحالة الطبيعية والعقد الاجتماعي – تاريخ نظرية العقد الاجتماعي – الشكل الذي ألبسها إياه روسو: الإدارة العامة والسيادة، الحكومة – المسوغات الأخرى لمبدأ السيادة القومية – الحقوق الإلهية – التصرف الطويل – المبادئ التي استنبطها علم الاجتماع – قدرة الرأي العام العليا والسيادة القومية.

القسم الثاني: نتائج مبدأ السيادة القومية: (١) السيادة القومية وشكْل الدولة – مطابقة السيادة القومية للشكل الجمهوري – التوفيق بين السيادة القومية والشكل الملكي – تعذُّر بيع السيادة – ما أتى به من توفيقات أخرى: نظرية روسو – دستور سنة ١٧٩١ – الدستور البلجيكي – الإمبراطورية الأولى والإمبراطورية الثانية – إنكلترة – مبدأ السيادة القومية والسلطات العمرية – عدم قابلية السيادة القومية للتجزؤ وقابليتها له. (٢) السيادة القومية وحق التصويت السياسي – مبدأ التصويت السياسي: التصويت المباشر أو غير المباشر، والتصويت على درجات كثيرة – الأكثرية عنوان الإرادة القومية – الوحدة الانتخابية – تقسيمها إلى دوائر انتخابية – تمثيل المنافع – نتائج أخرى لمبدأ السيادة القومية: التمثيل القومي – السكان أساس التمثيل – مسألة النيابة الانتخابية – تمهيد الانتخاب النسبي: قائمة الفرد وقائمة الأسماء – مسألة الأكثرية المطلقة والأكثرية النسبية – الانتخاب النسبي: أصله ومبدؤه – انتقاده – نتائجه العملية والسياسية – تركيبه – التصويت الناقص أو المحدود – التصويت الجمعي – طريقة هار – طريقة تزاحم القائمات – طريقة هونت – أساس حقوق التصويت السياسي

وطبيعتها – الحقوق الفردية – نتائجها – تصويت النساء – تصويت النساء في إنكلترة والولايات المتحدة وأوستراليا وألمانيا – لوائح تصويت النساء في بلجيكا – نتائجه – عمله الاجتماعي – تاريخ حق التصويت السياسي العام أو المحدود – المجالس العامة في فرنسا – حق التصويت في إنكلترة في القرن الثامن عشر – حق التصويت السياسي في فرنسا: دستور ١٧٩١ – دستور سنة ١٧٩٣ – دستور السنة الثالثة – دستور السنة الثامنة – دستور سنة ١٨١٤ – دستور سنة ١٨٣٠ وقانون سنة ١٨٣١ – دستور سنة ١٨٤٨ – قانون سنة ١٨٥٠ ومرسوم سنة ١٨٥١ – حق التصويت السياسي في خارج فرنسا في أيامنا – التصويت العام في الولايات المتحدة وسويسرة وإسبانية والدينمارك وألمانية وبلجيكا – قانون سنة ١٩١٨ الإنكليزي – نظام القابلية والتعليم الابتدائي. (٣) السيادة القومية والحكومة التمثيلية – صفة الممثِّل – هل تلائم السلطة الاشتراعية التمثيلية مبدأ السيادة القومية؟ – نظرية روسو – نظرية مونتسكيو – نظرية دولولم – نظرية سيايس – انتقاد الحكومة المباشرة في أمر الاشتراع – دور العهد – الدور القنصلي والإمبراطورية الأولى – الاستفتاء العام الذي وقع في سنة ١٨٥١ وفي الإمبراطورية الثانية – الحكومة المباشرة في أمر الاشتراع والدستور في الولايات المتحدة – الحكومة المباشرة في سويسرة – تطبيقاتها السابقة – نظام الرفرندم الحديث – النظم الديموقراطية في المقاطعات – أشكالها المختلفة – الرفرندم وحق الاقتراح الشعبي في أمر الدستور الاتحادي – اقتراح الرفرندم الشعبي في فكتورية ونيوساوث ويلس وأوسترالية الجنوبية وبلجيكا – لوائحه في إنكلترة – تطبيقه على الدستور الألماني – انتقاد الرفرندم والاقتراح الشعبي – سقوط اعتباره في فرنسا. (٤) السيادة القومية ومسئولية الموظفين والممثِّلين – المسئولية والعزل – مسئولية السلطة التنفيذية والسلطة القضائية أو عدم مسئوليتهما – حق الحل الشعبي – عزل النواب من قِبَلِ الناخبين في الولايات المتحدة.

السيادة القومية أهمُّ المبادئ التي أعلنتْها الثورة الفرنسية، وإنَّا إذا استثنينا دستور سنة ١٨١٤ نرى دساتير فرنسا جميعها اعترفت بالسيادة القومية واتخذتها أساسًا لها، وقد انتشر هذا المبدأ بالتدريج في أنحاء العالم، وهو حيث يدخل يميل إلى تحويل النظم

المشتقة من مصدر آخر، وإن بساطته وملاءمته لَمنازع العدل والمساواة في الإنسان سر قوته، ويُمكن تلخيصه بالكلمة الآتية القائلة بأنَّ الأمة موئل السيادة، ولا تكون السيادة في غيرها، ولكنَّه يُثير في علم السياسة مشاكل كثيرة لا بدَّ لمعرفتها من البحث في المسألتين الآتيتَين وهما: أولًا: بماذا يُسوَّغ مبدأ السيادة القومية؟ ثانيًا: ما هي نتائجه؟

(١) القسم الأول

مبدأ السيادة القومية

كان رجال القرن الثامن عشر يرون ما يُسوِّغ مبدأ السيادة القومية في نظرية العقد الاجتماعي التي عرَضها جان جاك روسو في كتابه الشهير الذي نشَره في سنة ١٧٦٣.

ولنظرية روسُّو حدَّان لازمان؛ وهما:

أولًا: «الحالة الطبيعية» التي تقدَّمت تأسيس المجتمَعات المدنية، والتي كان يتمتَّع فيها كل رجل راشد باستقلال مُطلَق من غير أن يهيمن أحدٌ عليه، وقد رأينا أنَّ الحالة الطبيعية مما قال به مذهب الحقوق الطبيعية وأصحاب العلوم النظرية المُتقدِّمون من فقهاء وعلماء كلام، والحالة الطبيعية كانت تتخيَّل لهؤلاء على شكل جيلٍ ذهبيٍّ من الآدميِّين، وكانت تَمتزج عند المتكلِّمين بالصلاح وسلامة الطويَّة، وهي لم تكن عند رجال مذهب القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر ملازمةً للحيوانية الخالصة، بل كانوا يرون أنَّ الإنسان — وهو مخلوق عاقل — كان يتمتَّع فيها بقوانين طبيعية أملاها العقل وضرورة البقاء.

ثانيًا: «العقد الاجتماعي» الصريح أو المُضمر الذي قضى الناس به على الحالة الطبيعية بالإجماع؛ وذلك بإحداثهم سلطة أعلى من عزائم الأفراد، وقد طرَح روسو كل مصدر للسيادة ما عدا العقد الاجتماعي، فبيَّن أنه لا يُمكن السلطة الاجتماعية أن يكون مصدرها المشروع في نظام الأسرة، ولا في أفضلية بعض الطبقات على الأخرى، ولا في خضوع إحدى الأمم بقوة الفتح والرق.

ولم يكن العقد الاجتماعي عند روسو مصدر السيادة وحدَها، بل مصدر الأمة أيضًا؛ فالناس — بحسب تلك النظرية — كذرات حرَّة مختارة، وهم لم يتألَّف المجتمع والأمة منهم إلا بقبولهم الإجماعي، ولا يخصُّ هذا الرأي روسو وحده فهو مُشترك بينه وبين مذهب الحقوق الطبيعية، وقد أبرَزَه لوك بقوة ووضوح يَستوقِفان النظر، حتى إنَّ له أصولًا

في كُتُب الفقهاء وعلماء الكلام في القرون الوسطى، وإنما كان هؤلاء يَعتبرون المُجتمع كأمر ضروري مُكتفِين في الغالب بتشبيهه بجسم الإنسان، وبالقول بأنه آلة طبيعية مثله، والذين كانوا منهم يَذهبون إلى مدًى أبعد من ذلك كانوا يُشاطرون أريسطوطاليس رأيه القائل بأنَّ الإنسان وُجِدَ ليعيش في المجتمع، وبأنَّ مَيله الغريزيَّ المذكور هو الذي أدَّى إلى تكوين المجتمع البشري؛ وذلك من غير أن يبحثوا في العهد الذي ألَّف الناس به هذا المجتمع، وبمثل هذا الرأي كان يتمسَّك فقهاء القرن السادس عشر، ومع ذلك نعدُّ من بين علماء الكلام الذين ظهروا في القرن المذكور أناسًا رأوا أن المُجتمع المدني قائم على عقد حقيقيٍّ وضعه أعضاؤه الأولون، ولكنَّهم من غير أن يعتبروا هذا العقد مصدر السيادة؛ فالعقد الاجتماعي عندهم شرط السيادة، والألوهية علَّتها. ولم تُستنبط نظرية العقد الاجتماعي كما اقتبسها روسو وأنعشها إلا بعد أن أصبحت علمانية ولبست ثوب المذهب، وعند جيرك[1] أنَّ ألتوسيوس[2] الألماني هو أول شارح لها، وقد حدَّدها غروسيوس[3] بوضوح، ثمَّ تناولها مذهب الحقوق الطبيعية من بعده.

ولم يسعَ روسو في إثبات صفة العقد الاجتماعي فقط، بل حدَّد شروطه أيضًا؛ فقد بيَّن أنَّ من الضروري أن يكون هذا العقد قُبِلَ بالإجماع؛ لأنه لم يَفقِد أحدٌ استقلاله الطبيعي من غير أن يريد، وأنه وجب أن تكون شروط العقد واحدة بالنسبة إلى الجميع؛ لأنه كان يتعذَّر — بغير هذا — اتفاق الجميع الأوَّلي، ثم قال: «تُردُّ هذه الشروط إلى واحد؛ وهو: بيع كل مُشترِك في المجتمع نفسَه وحقوقَه كلَّها للمُجتمع، فلما وهَب كل واحد نفسه للمجتمع تساوى الكل من هذه الجهة، ولما تساوى الكل لم يفكِّر أحدٌ في جعله ثقيلًا صعبًا على الآخرين.» ومن ثَمَّ لا يمكن أن تكون السلطة العامة — التي هي وليدة التضحية الفردية — إلا في المجتمع كله «ووليُّ الأمر — الذي هو صاحبُها — مركَّب من الأفراد الذين يتألَّف المجتمع منهم.» وإرادة المجتمع العامة عند روسو هي ناظمة المجتمع، ويُعبَّر عنها بالقانون؛ أي إنَّ روسو يرى أن السلطة الاشتراعية هي السيادة نفسها، ثم إنَّ هذه الإرادة العامة لا تعني عنده إرادة أبناء الوطن الإجماعية، بل إرادة أكثريتِهم، وإن الخضوع لقَرار هذه الأكثرية من شروط العقد الاجتماعي الضرورية؛ إذ القول بإجماع الكل حتى يكون إلزاميًّا لدى الكل مما يُقْصَد به القضاء على المُجتمَع بالوهن والانحلال، حتى إنَّ روسو ذهب إلى الرأي الغريب القائل بأنَّ الأكثرية تُعبِّر — بحكم الضرورة — عن الإرادة العامة الحقيقية، ومنها إرادة الذين اقترعوا ضدَّها.

أُهْمِلَت نظرية العقد الاجتماعي في الوقت الحاضر بعد أن أثَّرت في القرن الثامن عشر تأثيرًا عامًّا، فهي تُلاقي — قبل كل شيء — اعتراضًا بسيطًا ثقيلًا؛ وهو أنَّ العقد الاجتماعي يُبْرَز كعمل أوَّلي وكأساس ابتدائي للمُجتمعات البشرية، ولكنه لا يؤتى معه بمثال تاريخي مُشابه له، ولقد حاول لوك أن يجيب عنه بقوله: إنه لا شيء يوجب العجب في قلَّة ما ينصُّ عليه التاريخ من الأخبار عن الرجال الذين كانوا يَعيشون في الحالة الطبيعية؛ لأنَّ الوثائق التاريخية أقل قِدَمًا من تأسيس الحكومة والمُجتمَع المدني، إلى أن قال: «ومع ذلك، هل يُنْكَر أنَّ أصل البندقية وروما كناية عن اتحاد كثير من الرجال الأحرار المُستقلِّين بعضهم عن بعض، والذين لم يكن بينهم أية أفضلية طبيعية أو حال خضوع؟» ثم استشهد بمثال اقتبسه يوسيفس أكوستا[4] من قبائل أميركا الفطرية والقائل: «بأنَّ سكان فلوريدا وشيريكانه[5] والبرازيل وشعوبًا أخرى غيرهم يختارون رؤساءهم كما يروقهم؛ وذلك بحسب ما تَستدعيه الحرب أو السلم من أحوال ومناسبات.» وغير هذا ما سلكه رجال القرن الثامن عشر، فهم لم يَنظروا إلى العقد الاجتماعي كحادث تاريخي، بل اعتبروه ضرورةً منطقية لا يُمكن إدراك السلطة العامة بدونها، وقد ذهب روسو إلى أنَّ شروط العقد الاجتماعي «قُبِلَ بها قبولًا مُضمَرًا، وأنه يُحْتَمل أن لا يكون نُطِقَ بها نطقًا صريحًا.» وإلى أنها تُجدَّد تجديدًا مضمَرًا جيلًا بعد جيل بمجرد الإقامة في أرض القوم، وكلام بلاكستون[6] أوضح من ذلك؛ فهو يقول: «إنَّ المجتمع مع عدم اشتقاقه من عهد وضعه الأفراد بفعل الحاجات والخوف ترى الناس يتَّحدون بفعل ما فيهم من ضعف وعدم كمال، وبذا تَثبُت ضرورة الاتحاد، وهذا ما نقصده من العقد الاجتماعي الأصليِّ الذي — على رغم عدم ذكره عند وضع نظام الدولة الأول — يجب القول به قولًا مُضمَرًا في كل عمل يرمي إلى الاشتراك والاتحاد، ومِن ثَمَّ على المجتمع أن يحميَ حقوق كل فرد من أفراده، وعلى كل فرد أن يخضع لقوانين المجتمع تعويضًا عن ذلك.»

وليس العقد الاجتماعي الذي صُوِّرَ على ذلك الشكل سوى فرض شرعيٍّ قُبِلَ به للتعبير عن الفكرة العادلة القائلة بأنَّ الفرد الحرَّ العاقل المسئول مصدر الحقوق العامة كما هو مصدر الحقوق الخاصة، وبأنَّ السلطة العامة لم تكن إلا في مصلحة الأفراد الذين يتألَّف المجتمع منهم، وبأنَّ هذه السلطة لا تُباشَر مباشرة مشروعة إلا باحترام أوليات العقل وحقوق الفرد، على أن لفرض العقد الاجتماعي محذورين:

الأول: هو أنها مع اتخاذها الحقوق الفردية مبدأً لها تُضحِّي بها في آخر الأمر؛ وذلك لأنها تؤدي إلى بيع الفرد وحقوقه للمجتمع. ثانيًا: إنها تُسند حقوق الفرد إلى حرية

أولى مطلقة ناشئة عن الحالة الطبيعية، والواقع أن الحالة الطبيعية كالعقد الاجتماعي من الافتراضات التاريخية المناقضة لأخبار التاريخ وعلم الاجتماع؛ فالإنسان لم يُشاهَد في مكانٍ في الحالة الطبيعية المحض، وإنما يُرى له شيء من النظام الاجتماعي مهما كان ابتدائيًّا؛ فحيث لا يكون لغير الأسرة المحدودة شيءٌ من الثبات تتَّفق الأسر — ولو مؤقتًا — ليدافع بعضها عن بعض ولتقوم بأمور صيد البر والبحر، وفي قسم مهمٍّ من البشرية يَظهر أن الأسرة ليست أقدم الزُّمَر، وأن أقدم زمرة هي الفصيلة أو القبيلة أو القرية، وأنَّ الأبوة الشرعية لم تبدُ إلا مؤخرًا؛ وذلك بفضل تلك البيئة، ومهما يكن الأمر فما هي أهمية مبادئ قدماء الفطريين وأعمالهم في تعيين حقوق الرجال المتمدِّنين الذين يعيشون اليوم في أُممٍ عظيمة؟ إنَّ تكوين إحدى الأمم أمر قد تمَّ بالتدريج، وهو وليد تطور طبيعي طويل لم تؤثِّر فيه عزائم الأجيال المُتعاقبة الشاعرة ولا مُختلف العقود الصريحة التي وضَعها الأشخاص سوى تأثير قليل؛ فوجود مختلف الأمم المُتمدِّنة حادث اجتماعي يجب التسليم به كما هو عند البحث حقوقيًّا في أي جهة تكون السيادة؛ لأنَّ للحقوق الدستورية دائرة مختلفة عن دائرة علم الاجتماع.

وعلى أيِّ المبادئ يجب أن تقوم السيادة القومية بعد الإقلاع عن فرض العقد الاجتماعي؟ أرى لذلك مبدأين؛ وهما مظهران لحقيقة واحدة من حيث الأساس:

الأول: هو المبدأ الذي يقول العقل به بداهةً، وهو أنَّ السلطة العامة والحكومة التي تمارسها لم تكونا إلا في مصلحة الأفراد الذين تتألَّف الأمة منهم، وقد قال بهذا المبدأ علماء اللاهوت في القرون الوسطى ولا سيما القديس توما داكن،[7] ودافع عنه مارسيل دوبادو[8] في القرن الرابع عشر، وأوضحه فيليب بوت[9] في خطبته الشهيرة التي ألقاها في المجالس العامة الفرنسية في سنة ١٤٨٤، ثم رآه مؤسسو مذهب الحقوق الطبيعية في طريقهم، ومنه تُسْتَخْرَج النتيجة القائلة بأنَّ كل ما يوضع في سبيل الكل يجب أن ينظمه الكل؛ أي أن يَشترك أبناء البلاد جميعهم في سَنِّه مع مراعاة ناموس الأكثرية، فما يُسَنُّ على هذا الوجه يُصبح شرعًا للجميع، ويكون أحسن وسيلة عملية لإدارة المصالح العامة إدارةً حسنة.

على تلك الصورة استولى مبدأ السيادة القومية على عالم الأفكار من غير انقطاع، وقد مارسته الجمهوريات القديمة بغريزتها ومن دون أن تسعى في تسويغه، وكذلك الإمبراطورية الرومانية اعتنقته منذ أوائلها، ومع أن الشكل الملكي أصبح عامًّا في القرون

الوسطى ظهر المبدأ المذكور فيها باكرًا، وعلى رغم تعلُّق القديس توما داكن بمبدأ الحكومة المختلطة الذي مدحه أريسطوطاليس كان يرى من الكمال اشتراك الشعب كله في ممارسة السلطة العامة ونظام التصويت العام، ويمكننا أن نقول: إنَّ ذلك كان يبدو في عالم النظر فقط، وقد اتخذ شكلًا آخر لما أصبح مدارًا للمنازعات السياسية التي تَرمي إلى الإشراف على السلطة الملكية أو تحديدها، وأول ما وقع ذلك في الأزمة الكنسية التي حدثت أيام الانشقاق الديني في ديار الغرب؛ فعلماء اللاهوت الذين ودُّوا إذ ذاك أن يكون للكنيسة والمجمع الديني العام أفضلية على البابا اعترفوا لكل مُجتمَع سياسي بالسيادة التامة؛ وذلك لطمعٍ في اقتباس الكنيسة هذا المبدأ من الدولة، ونذكر من أولئك العلماء نيقولا كوزانوس[10] وجيرزون[11] على الخصوص، ثم بَدَتْ نظرية سيادة الشعب الأصلية الدائمة دوامًا مضمرًا في الزعازع والمنازعات التي أوجبها الإصلاح الديني في أوربة في القرن السادس عشر والثورة البيوريتانية في إنكلترة في القرن السابع عشر؛ ففي تلك الحوادث كانت النصوص والمبادئ الدينية تُمثِّل دورًا كبيرًا، والأمر الرئيس الذي أثار وقتئذٍ حوله مجادلات عنيفة هو: أيحقُّ للشعب أن يخلع الملوك ويحاكمهم أم لا؟

وقد كان أيضًا لمبدأ السيادة القومية في فرنسا في القرن الخامس عشر والقرن السادس عشر مدافعون آخرون، فهؤلاء المدافعون هم الذين كانوا يريدون أن يُنْعِشوا المجالس العامة الفرنسية بالاعتراف لها بحقوق مُقيِّدة لسلطة الملك، ونعُدُّ منهم رجلَين أعربا عن فكرهما بكل جلاء، وَجَدَّا في إقامته على أُسُسٍ متينة؛ وهما: فيليب بوت وهوتمان،[12] اللذان استَشهدا في تأييد ذلك بملاحظات تاريخية فضلًا عن مبدأ البداهة العقلية؛ فأما فيليب بوت فقد أورد الجمهورية الرومانية وأكبرها، وأما هوتمان فقد أراد أن يُثبت أن الشعب الفرنسي حافظ بنشوء تاريخي غير منقطع على سيادته، وأن المجالس العامة الفرنسية مُتمِّمة لمجلس الكونسيليوم[13] الذي كانت السيادة تخصُّه أيام ملوك الفرنج. نعم، إنَّ نظريات تاريخية مثل هذه من المزاعم التي يجادل فيها، ولكن الأساس المتين الحقيقي الذي كانت تستند إليه هو المبدأ القائل بأن السلطة العامة والحكومة لم تكونا إلا في مصلحة الأمة جميعها، وبأن من واجبات الأمة أن تنظر إليهما وتراقب أمورهما.

ثم إنَّ هوتمان — فضلًا عما في نظريته التاريخية من ابتكار خاص — معدود من المؤلفين المشهورين الذين سعوا في النصف الثاني من القرن السادس عشر — أي في دَور الحروب الدينية — أن ينشروا في فرنسا مبادئ الحرية السياسية، وقد حاول هؤلاء أن يُثبِتوا الأمرَين الآتيَين؛ وهما: أولًا: إنَّ الأمة هي موئل السيادة في البداءة. ثانيًا: إنها لم تَبِعْ

هذه السيادة بنقل ممارستها إلى الملك الذي يجب اعتباره كممثِّل للأمة، ولكن هذا المذهب لم يلبث أن سقط نفوذه في فرنسا فاسحًا المجال لمبدأ سيادة الملك المُطلَقة الذي بشَّر به بودان[14] وكُتِب له الفوز مادة ومعنى، وقد اقتضى سلوك كُتَّاب فرنسا في القرن الثامن عشر طريقًا جديدًا لإقامة حقوق الشعب التي فتَح مذهب الحقوق الطبيعية بابها.

يكتسب مبدأ السيادة القومية قوة عجيبة عند مصاقبته للمبادئ التي تُباينه؛ وبيان ذلك أن الأمة إذا لم تكن موئل السيادة — في البداءة على الأقل — وجَب أن تخصَّ فردًا أو طبقة من الناس، فما هي الحُجج التي يمكن هؤلاء أن يُثبتوا بها حقوقهم؟ يمكن هؤلاء أن يُدْلُوا بحجَّتين؛ وهما:

أولًا: حجة الحقوق الإلهية؛ فالملوك منذ دور القصائد الهوميروسية حتى الدور الذي قُضِيَ فيه على أسرة ستوارت والبوربون كانوا يَزعمون — في الغالب — أنهم يستمدُّون سلطانهم من مقام الألوهية لا من الشعب، ولكنه يُخرَج بهذا من دائرة الحوادث والعقل ليُدْخَلَ في دائرة ما بعد الطبيعة أو في دائرة الدين، ولا مكان لمثل هذه النظرية في المُجتمَع المدني الحديث الذي يَعتبر الدولة مستقلَّةً عن المجتمعات الدينية ومختلف المذاهب اللاهوتية، وفضلًا عن ذلك فإنَّ عند أئمَّة المذهب الكاثوليكي لم يَظهر رجل نُصِّبَ ملكًا من طرف الله رأسًا سوى شارل وخلفائه، وعندهم أنَّ السلطات السياسية الأخرى وضَعها الله على وجهٍ غير مُباشر؛ يعني أن الله — مع تنظيمه شئون الطبيعة ومنحه البشر غريزة طبيعية تدفعهم إلى العيش في المجتمع — وهَبَ لهم قدرةً على تنظيم السلطة العامة واختيار رؤساء لهم.

ثانيًا: حجة وضع اليد المديد؛ أي تجمُّع السيادة في غضون التاريخ في قبضة رجل واحد أو طبقة من الناس، وقد عُدَّت هذه الحجَّة أحسن الحُجَج عند كُتَّاب القرن السادس عشر الذين أثَّرت فيهم مبادئ المجتمع الإقطاعي؛ حيث كان مرور الزمن والعادة مصدرَي الحقوق الرئيسَين.

وتبدو الحجَّة المذكورة في أيامنا على شكل علميٍّ أكثر من ذلك؛ فقد أثبت علم الاجتماع والتاريخ أن تكوين الأمة وارتقاءها ليسا أمرًا مصنوعًا، بل كناية عن حادثة طبيعية تمَّت بفعل العِرْق والبيئة والأحوال التاريخية، وأن كل أمة ترتقي بنشوء خاص ونظام سياسي خاص وتعقُّل خاص، وأن لكل أمة تتكوَّن على هذا الوجه حياة خاصة مختلفة عن حياة الأفراد الذين تتألَّف منهم في أحد الأوقات؛ حيث تَختلط جهود الأجيال الماضية وأفكارها

بجهود الأجيال الحاضرة وأفكارها، ويتقرَّر مصير الأجيال القادمة، ولكن الأمر إذا كان كذلك أفلا يُهيمِن النظام الذي هو وليد الأمة الطبيعي على عزائم أفرادها؟ أولا تكون السيادة الناشئة عن التطور التاريخي هي السيادة الشرعية؟

أجل، توجب هذه الملاحظات على الناس أن يسيروا بحكمة كبيرة فيما يضعونه من الإصلاحات السياسية، ويثبت التاريخ أن التبدُّل الذي يطرأ على النظم لا يكون مفيدًا دائمًا إلا إذا تمَّ بحكمة وكان أصل هذه النظُم في النُّظُم التي تقدمتْها، ولكن سنن التاريخ ليست موجدة الحقوق، فالحقوق وليدة الحرية لا وليدة القدر، ومَنْ يستطيع أن يجادل الناس الأحرار المَسئولين أدبيًّا والذين تتألَّف الأمة منهم في الساعة الراهنة في حقِّ التصرُّف في مقاديرهم السياسية ضمن دائرة حريتهم وضمن المنطقة الخاصة التي رسمتْها الحقوق الطبيعية لهم؟ إنَّ العقل يمنع الناس من أن يتصرَّفوا في مقادير الأجيال القادمة تصرُّف المُتعمِّد الجازم فقط، ولكنهم إذا وعظوا باحترام الماضي يخاطب عقلهم وحريتهم في ذلك، وعندي أنَّ لذلك المذهب الذي أناهضه نتيجتين مضرَّتين: الأولى هي أنه يؤدِّي إلى إنكار التقدم العلمي القائم على التأمُّل، وإلى وقوف كل رقيٍّ في التقاليد. والثانية هي أنه يؤدِّي إلى إنكار الحقوق الفردية، وإلى التضحية بحقوق الأفراد الأحياء وإرادتهم في سبيل الغريزة القومية الغامض أمرُها.

ولا تقوم السيادة القومية على العقل وعلى الحقوق الفردية فقط؛ فهي أيضًا المعبِّر الشرعي التام الوحيد عن إحدى الحوادث الاجتماعية اللازمة التي لا ريب فيها.

مهما يكن مصدر السيادة الشرعي في الأمة ومهما تكن اليد التي تسلَّمتها لا تبقى دائمة، ولا تمارس فعلًا إلا إذا أطاعها أبناء الوطن أو الرعية، ولكن هذه الإطاعة لا تتمُّ إلا بأحد الوجهَين: استعمال القوة أو مُوافَقة الرأي العام.

لا تَستطيع القوة أن تكون دعامة السيادة الشرعية على الدوام إلا في أحوالٍ استثنائية؛ كأن تُفْرَض هذه السيادة على شعب مُنحطٍّ منحلٍّ من قِبَل شعب أرقى أو أقوى منه، ولكن هذا لا يقع في أمة مستقلة رشيدة؛ إذ لا قوة مادية تقدر على إبقاء سيد قابضًا على زمام الأمور على رغم إرادة أكثرية الشعب، والفيلسوف رينان[15] وحده هو الذي تصوَّر مثل هذه القوة؛ فهو يفرض وجود صفوة من الأذكياء توصَّلوا بفضل مُبتكَرات العلم إلى اقتناء أسلحة ووسائل للتخريب لا يعرف سواهم سرَّها وكيفية استعمالها، وأنهم من القوة بحيث يقدرون على سحق كل مَنْ يُقاومهم، وعلى تخريب الكرة الأرضية جميعها، فبعد أن

يتسلَّح هؤلاء على هذه الصورة يستولون بما يُوجبونه من الرعب والهول على بقية الناس، ثم قال الفيلسوف المشار إليه: «وحينئذٍ لا تكون حاجة إلى البحث في أمر السلطة، وكلمة السلطة لا تدلُّ إذ ذاك على غير قوة الرأي التي تعود غير مؤثرة.» ومن خلال هذه الرؤيا الوهمية يبدو للناظر اعترافٌ بأنَّ إرادة الأكثرية وفكرها دعامة السياسة بين البشر.

تتجلَّى الإرادة العامة في الدول على اختلاف أشكالها؛ فهي تتجلَّى في الملكيات تجلِّيها في الجمهوريات، وفي الملكيات المطلقة كما في الملكيات المقيَّدة، وهي تكون شاعرةً حرة بحسب البيئات، وقد تُمليها المعتقدات الدينية أو روح التقاليد، ولكنها تكون فعلًا في كل مكان، ولا تبقى حكومة بدونها؛ فقد نعتها ميرابو[16] «بسيد المشترعين وأكثر الجبابرة إطلاقًا.» وقال توكفيل:[17] «مِن الخطأ أن يُظنَّ أن سلطة القيصر الواسعة لم تَقُم على غير القوة؛ فهي مستندة إلى عزائم الروس وعواطفهم الشديدة على الخصوص؛ وسبب ذلك أن مبدأ سيادة الأمة أساس كل حكومة، ويَنطوي تحت أقل الأنظمة حرية.»

ولكنه إذا كان الرأي العام مصدر القوة السياسية ومنبع السيادة فإنَّ السيادة الشرعية عندما يكون موئلها غير الأمة — التي هي أصل الرأي العام — لا يُباشر الرأي العام سلطانه إلا على وجه ناقص غير منتظم ثوري؛ أي لا يعبِّر عن نفسه إلا بما يُبْدِيه من الرغائب المُبهَمة غير الشافية التي إما أن تُدْمَجَ في عرائض وضيعة يَعرضها على وليِّ الأمر الشرعيِّ، وإما أن يوجبها عليه بواسطة الفتنة أو الثورة، وفي ذلك من عدم الانسجام بين الحقوق والأفعال ما لا يُنْكَر، ويحدث هذا الانسجام بوضع السيادة الشرعية في موئلها الضروري، وإن الاعتراف بالسيادة القومية وتنظيمها واحترامها يَعني منح الرأي العام قوة عالية وقيمة قانونية وحكمًا قضائيًّا وسلطة شرعية، والرأي العام لكي يتمَّ سلطانه ويُعبَّر عنه تعبيرًا شرعيًّا يُذْهَب إلى مبدأ حرية الصحافة وحرية الاجتماع.

(٢) القسم الثاني

نتائج مبدأ السيادة القومية

أبحث في نتائج السيادة القومية من حيث الأوجه الآتية؛ وهي: أولًا: من حيث شكل الدولة. ثانيًا: من حيث التصويت السياسي. ثالثًا: من حيث الحكومة التمثيلية. رابعًا: من حيث مسئولية الموظَّفين والممثلين.

(٢-١) السيادة القومية وشكل الدولة

ينشأ عن مبدأ السيادة القومية نتيجةٌ لا خلاف فيها، وقد عبَّرت عنها المادة الثالثة من تصريح حقوق الإنسان والوطني الذي نُشِرَ في سنة ١٧٨٩، وإليكها: «إنَّ الأمة موئل السيادة من حيث الأساس، فلا يقدر أحد ولا هيئة على ممارسة سلطة لم تصدَّر عنها.» وهنا يُطْرَح سؤال دقيق وهو: هل يلائم مبدأ السيادة القومية من الوجهة الحقوقية كل شكل للدولة؟

فأما ملاءمته للجمهورية الديموقراطية فأمرٌ جليٌّ؛ إذ الجمهورية الديموقراطية خلاصة الطبيعة، فبما أنَّ الأمة في هذه الجمهورية هي التي تمنح السلطات في أوقات معينة تكون السيادة القومية فيها متصلةً وتتجلَّى في أدوار مقرَّرة.

ولكنه لا يُمكن التوفيق بين مبدأ السيادة القومية والملكية المُطلقة الوراثية منطقيًّا؛ فالسيادة القومية تقضي بأنَّ الشعب موئل السيادة، والملكية المُطلَقة تقول بأن الملك موئلها، وكل ما يُوفَّق به بين الطرفين هو القول بأنَّ الشعب صاحب السيادة نقَلها إلى أحد الملوك وإلى ذريته من بعده، ذلك ما ذهب إليه أكثر مؤسِّسي مذهب الحقوق الطبيعية الذين أعلنوا في القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر نظرية العقد الاجتماعي؛ ومن هؤلاء نَذكُر: غروسيوس وفولف، حتى إنَّ غروسيوس يَعزو ذلك النقل إلى عدة أسباب؛ منها القدر والقوة، وأصوب منه فولف الذي قال: إنَّ السيادة أمر يخص الشعب، وإن الشعب يقدر على التصرف بها ونقلها إلى مَنْ يشاء، وإنه يستطيع أن يقيِّد هذا النقل بحدود وشروط كأن يجعله قابلًا للفسخ أو غير قابل، وأن يجعله مؤقتًا أو مدى حياة الملك أو وراثيًّا، وأن يجعله كليًّا أو جزئيًّا، وهذه النظرية تؤدي إلى بيع الشعب للسيادة وصيرورة الملك مالكًا لها بالتمام.

وإزاء ذلك اعترض روسو فبيَّن أنَّ بيع السيادة القومية أمر مُتعذِّر ولم يأتِ روسو بشيء جديد؛ فقد ظهَر قبله علماء قالوا: إنَّ هذا التعذُّر وصف جوهري للسيادة مهما كان موئلها، وفي القرن الثامن عشر كان يُنادى بسيادة الملك، فحوَّل روسو هذه السيادة إلى السيادة القومية القائمة على العقد الاجتماعي، ودليله على ذلك بسيط إلى الغاية؛ فقد قام على توحيد السيادة والإرادة العامة؛ جاء في كتابه الذي سمَّاه العقد الاجتماعي ما يأتي: «ولما كانت السيادة ممارسة الإرادة العامة لا يمكن أن تُباع.» إلى أن قال: «والسلطة التنفيذية — لا الإرادة — هي التي يمكن نقلها.»

نعم، إنَّ قوة هذا البرهان ضعيفة ضعف نظرية العقد الاجتماعي، ولكنَّه يُصبح حقيقيًّا إذا قيل: إنَّ البيع لا يشمل سوى دائرة الحقوق الخاصة — أي المنتجات البشرية التي لها قيمة عند المقايَضة — وإنه يتعذَّر تطبيقه على الحقوق العامة والخصائص الإنسانية؛ فكما أنَّ الشخص لا يمكنه أن يبيع نفسه، كذلك الأُمَّة لا يُمكنها أن تبيع نفسَها حقوقيًّا. وكما أنَّ الحرية الشخصية لا تباع كذلك الحرية السياسية لا تباع، حتى إنه مع التسليم بأنه لا يُتصور أنَّ السيادة لا تُنْقَل وجب اعتبار العقد الذي تنقلها الأمة به لوقت معيَّن باطلًا؛ فالذي نقدر على نقله هو ما يخصُّنا، والواقع أن السيادة القومية لا تخصُّ الجيل الحاضر الذي يمارسها، بل تخصُّ الأمة المتمثِّلة في الدولة؛ أي تخصُّ سلسلة من الأجيال المُتعاقبة، وهي وديعة مقدَّسة ينقلها الجيل إلى الجيل الذي يجيء بعده ثم بعده وهكذا.

وقد أُدْمِجَ هذا المبدأ في دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي الذي جاء فيه: «إنَّ السيادة لا تُجَزَّأ ولا تُباع ولا تزول بمرور الزمن.»

وقد أتى بتوفيقات أخرى بين السيادة القومية والشكل الملَكي، ونذكر قبل كل شيء أن روسو لا يرى بينهما أقل تناقُض منطقي، وذلك ناشئ عن أفكاره الخاصة في السيادة، فهو مِن جهة يوحِّد السيادة والسلطة الاشتراعية، ومن جهة أخرى لا يتصوَّر السلطة الاشتراعية إلا مُباشَرةً مِن قِبَل الأمة رأسًا، وأما السلطة التنفيذية فلا يعدُّ ممارستها من أعمال السيادة. وهو يرى أن الأمة لا يمكنها أن تمارسها كصاحبة السيادة، وأنَّ الأفضل أن لا يمارسها أبناء الوطن جميعهم، وأن يُفوِّض الشعب أمرها إلى شخص أو أكثر، وأنه يُمكن تسليمها إلى مَلِك بشرط أن تبقى السلطة الاشتراعية — وإن شئتَ فقل السيادة — بِيَدِ الأمة كلها، وعند روسو أن الملكية التي تكون على هذا الوجه هي جمهورية بالحقيقة؛ وذلك لكون السيادة فيها ديمقراطية جمهورية النزعة، ثم إنه يتسرَّب في نظرية روسو مبادئ أخرى لحصر عمل الملك في ممارسة السلطة التنفيذية، ولإمكان نزعها من يده متى أراد الشعب ذلك.

لا يتصوَّر نظام روسو إلا بقَبول مبادئه الخاصة، وهو لم يُعْمَل به قط، غير أن هنالك دساتير حديثة هي مع قبولها مبدأ السيادة القومية وإعلانها إياه قرنته بالشكل الملكي، وهي تختلف عن نظام روسو بقولها بالحكومة التمثيلية في مادة الاشتراع، وباعتبارها السلطة الاشتراعية من خصائص السيادة لا السيادة نفسها، وبعدِّها السلطة التنفيذية قرنًا للسلطة الاشتراعية، وتَقترب الدساتير المذكورة بعضها من بعض بمنحها

الملك ممارسة بعض خصائص السيادة، لا تملُّك هذه السيادة التي تَبقى في الأمة على الدوام، ولدينا دستوران سعيًا على الخصوص في التوفيق بين هذه القواعد المُختلفة توفيقًا مضبوطًا، وهما:

أولًا: دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي الذي وضع مبدأ الحكومة التمثيلية الأساسي بنصه على «أنَّ الأمة — وهي التي تَصدُر السلطات عنها وحدها — لا تستطيع أن تمارس هذه السلطات إلا بواسطة نوابها، وأنَّ الدستور الفرنسي تمثيلي، وأنَّ الممثلين هم الهيئة الاشتراعية والملك.» وقد نُعِتَ الملك إذ ذاك بأنه «الموظف العام الأول»، وبأنه يمارس السلطة التنفيذية ويتمتَّع بحق رفض القوانين رفضًا وقفيًّا. ثم إنَّ الدستور المذكور — مع عدم منحه الأمة حق خلع الملك، ومع تصريحه بأن شخص الملك مقدَّس ولا يُمس — بيَّن أحوالًا يسقط الملك فيها ويُصبح كبقية أبناء الوطن.

ثانيًا: دستور بلجيكا الذي سُنَّ في ٧ فبراير سنة ١٨٣١؛ فهذا الدستور يُشتق من المبادئ التي اشتُقَّ الدستور الأول منها، ولكن بشدة أقل من ذلك؛ فهو على رغم تصريحه «بأنَّ السلطات كلها تصدر عن الأمة، وبأنها تمارس حسب الوجه الذي قرره الدستور.» وعلى رغم إشراكه الملك في ممارسة السلطة الاشتراعية ونصه على «أنَّ الملك لا يباشر غير السلطات التي منحه إياها الدستور والقوانين الخاصة التي سُنَّت بمقتضى الدستور.» يقرِّر «أن السلطة التنفيذية تخص الملك حسب ما جاء في الدستور.» ثم إنه لم ينصَّ على حال يسقط به الملك سوى «الحال الذي يتعذَّر عليه أن يحكم به.»

ونُظم مثل هذه مما بُثَّ في دساتير الإمبراطورية الأولى والثانية، فقد أظهر مرسوم السنة الثانية عشرة مقام الإمبراطورية كأكبر منصب جمهوري؛ إذ جاء فيه: «إنَّ أمر الحكومة الجمهورية فُوِّض إلى إمبراطور يَحمل لقب إمبراطور الفرنسيِّين.» وجاء في دستور ٤ يناير سنة ١٨٥٢: «إنَّ أمر حكومة الجمهورية الفرنسية يفوَّض إلى لويس نابليون بونابرت الذي هو رئيس الجمهورية الحالي لمدة عشر سنوات»، و«إنَّ رئيس الجمهورية مسئول أمام الشعب الفرنسي، وأنه يحقُّ له أن يستفتيه في كل وقت.» ثمَّ لما سُنَّ دستور ٢١ مايو سنة ١٨٧٠ نصَّ على «أنَّ الإمبراطور مسئول أمام الشعب، وإنه يحقُّ له أن يَستفتيه في كل وقت.» وإنه في حال موت الإمبراطور من غير أن يكون بين أقربائه مَنْ هو جدير بأن يَخلفه «يَنتخب الشعب إمبراطوره حسب طريقة الاستفتاء العام.» ولكن الإمبراطورية إذا اتخذت السيادة القومية شعارًا لها على هذه الصورة فإنها

لم تحترمها إلا احترامًا شكليًّا؛ إذ إنَّ تلك الدساتير كانت ترمي إلى تأييد سلطة الإمبراطور الشخصية فقط، وكانت تحتوي أحيانًا على تعبيرات مُناقضة للمبدأ المذكور؛ كالتعبير القائل: «بأنه يُقْضَى بالعدل باسم الإمبراطور.»

ونعلم أن الإنكليز نظموا حكومة الأمة بواسطة الأمة مع محافظتهم على الشكل الملكيِّ، وهم — مع علمهم أنَّ الإرادة القومية هي العليا وأن الملكية لا تدوم إلا بها — لم يقولوا بمبدأ السيادة القومية ولم يُعلنوه بين حقوقهم العامة، وقد اعتبروا — بعد النظر إلى الحقوق التاريخية والوضعية — أنَّ البرلمان موئل السيادة مِن غير أن يذهبوا إلى ما فوق ذلك.

ويظهر أنَّ بين التوفيقات المختلفة التي أتى بها بين مبدأ السيادة القومية والشكل الملكي على الوجه المذكور ما هو صحيح من الوجهة المنطقية، ولا سيما ما جاء في دستور سنة ١٧٩١، إلا أنني أرى أنه يَنطوي تحتها عيبٌ حقيقي، ولا أبحث هنا في هل تلائم الحرية السياسية الشكل الملكي أم لا، وذلك بعد أن دلَّ التاريخ الحديث على تماثُل الجمهورية والملكية من هذه الجهة، وعلى أن الحرية لم تكن في إنكلترة أقل منها في الولايات المتَّحدة، وإنما المسألة التي أبحث فيها هي: أَوَلَا يكون في التصريح في الدستور الواحد بمبدأ السيادة القومية ومبدأ الحكومة الملكية إدخال مبادئ مُتناقضة فيه؟ وليس في هذا شيء من المُماحكات اللفظية، فسيادة الأمة غير محصورة في صدور السلطات كلها عنها، وعدم منحها شيئًا سوى ممارستها، بل تتضمَّن أيضًا أنَّ جميع الذين يُمارسون هذه السلطات مسئولون عن طرُزِ ممارستهم إياها، وهذا مُوافق للمبدأ القائل: إنَّ كل شخص مسئول عن مُباشرته حقوق الآخر الذي يكل إليه أمر النظر فيها، ويجب أن يُعطيه حسابًا عنها.

بَيْدَ أننا سنرى أن مسئولية وكلاء الشعب في شئون السيادة مسئولية جزائية، مما يصعب تطبيقه ولا يخلو من ضرر في الغالب، وبذا لا يُسأل هؤلاء سوى مسئولية واحدة؛ وهي التي تنشأ عن تحديد مدة وكالتهم؛ فهذه المسئولية التي نراها مؤثِّرة — وإن لم تكن مباشرة — تقضي بأن لا يُسيء الوكلاء — الذين تحدَّد مدة وكالتهم — استعمال السلطة التي أُودعوا شئونها؛ وذلك خشية عدم تجديد انتخابهم عند انتهاء وكالتهم، ومِن ثمَّ تكون النيابة المؤقَّتة من النتائج الطبيعية الضرورية للسيادة القومية، ولكي تكون هذه القاعدة البسيطة الأساسية شافيةً يجب أن تكون مدة الوكالة المذكورة معينة بأقل من العمر، وفي هذا مِن مُباينة للملكية ما لا يخفى.

وما بيَّنَّاه آنفًا يُثبِت ما بين السيادة القومية والأريستوقراطية من عدم مُوافقة أيضًا؛ فهنا قد سُعِيَ أيضًا في التوفيق بين الطرفَين؛ وذلك بجعل الأشخاص الذين قال بعض

الدساتير باشتراكهم في ممارسة السلطة العامة وراثةً أو مدى حياتهم كمُمثِّلي الأمة، وهذا ما قيل عن مجلس اللوردات في إنكلترة، ومجلس الشيوخ في الإمبراطورية الفرنسية الأولى والثانية، وفي دور إعادة الملكية (الريستوراسيون) وفي ملكية يوليه الفرنسية، وعن طبقةٍ من أعضاء مجلس الشيوخ الذي أُلِّفَ بحسب دستور سنة ١٨٧٥، وتَعَدَّل تركيبه في سنة ١٨٨٤ تعديلًا ملائمًا لمبدأ السيادة القومية.

ومن الممكن تصوُّر توفيق آخر بين السيادة القومية من جهة والملكية الأريستوقراطية من جهة أخرى؛ فهو يتوقَّف على تجزئة السيادة وترك بعض خصائصها للأمة، وجعل الملك يتملَّك الخصائص الأخرى، ولكنه يُعارض ذلك المبدأ القائل بأن السيادة لا تُباع، ومبدأ روسو القائل بأنَّ السيادة لا تتجزَّأ، ومبدأ روسو المذكور هو تطبيق لما قاله بودان عن سيادة الملك على سيادة الأمة، وقد قال به دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي. غير أنه قيل في البلدان التي اعتنقت مبدأ السيادة القومية في الأزمنة الحديثة بقابلية هذا المبدأ للتجزُّؤ في بعض الأحيان، وهذا التجزُّؤ يقع في الدول الاتحادية؛ حيث لا تُباع سيادة الأمة بالحقيقة، وحيث يشترك في سيادة دول الاتحاد الأشخاص الذين يشتركون في سيادة الدول التي تتألَّف من مجموعها، ثم إنَّ دول الاتحاد قائمة على عقد اجتماعي حقيقي تاريخي محدِّد لشروط المجتمع الجديد، فإذا استطاعت دول خاصة أن تفنى في غضون التاريخ في دولة مركزية لا يكون فيها سوى سيادة واحدة، أفلا تَستطيع دول مثلها أن تحدد بعض خصائص هذه السيادة الجديدة وأن تحافظ على البعض الآخر؟

(٢-٢) السيادة القومية وحق التصويت السياسي

لما كانت الأمة — التي هي موئل السيادة — شخصًا غير حقيقي — أي كناية عن جملة من الأفراد — لا تستطيع أن تكون صاحبة إرادةٍ بنفسها، ولا يمكن أن يكون قِرَاب هذه الإرادة الضرورية لممارسة السيادة إلا في أناس من الأمة، فتصويت هؤلاء يُعدُّ معبِّرًا عن الإرادة القومية، وحق اشتراكهم في التصويت يُسمى حق التصويت السياسي، ويتألَّف منهم — وهم الذين في أيديهم حق التصويت ويسمَّون الناخبين السياسيين — الأمة الشرعية.

تكون ممارسة التصويت السياسي — الذي ليس سوى ممارسة السيادة نفسها — على وجهَين؛ وهما: إما أن يُقرِّر الناخبون السياسيون بأنفسهم عمل السيادة؛ وذلك بأن يَقترعوا لإحدى اللوائح القانونية رأسًا، وهنالك الحكومة المباشرة، وإما أن ينتخبوا ممثِّلين يُمارسون خصائص السيادة باسم الأمة، وهنالك الحكومة التمثيلية، وقد يحدث

أنَّ الناخبين السياسيِّين لا يُدْعَون إلى انتخاب ممثلي الأمة رأسًا، بل إلى انتخاب عدد محدود يَنتخِب ممثِّلي الأمة، على أن ينتخب الممثلون الذين انتخبهم الشعب والذين من وظائفهم أن يُمارسوا بعض خصائص السيادة أناسًا ليُمارسوا خصائص أخرى للسيادة، ولكن تأثير الناخبين السياسيِّين هو الأساس الذي تقوم عليه هذه الدرجات.

وفي كل مرة يُرْجَع فيها إلى التصويت السياسي لتقرير عمل من أعمال السيادة، ويُقْصَد من ذلك تجلِّي الإرادة القومية تُعَدُّ أكثرية الأصوات معبِّرة عن هذه الإرادة، ولم ينشأ ذلك عن أن الناس عندما أسسوا المجتمع المدني قالوا بالإجماع بأن يكون مبدأ الأكثرية هو الأساس الذي يقوم عليه المجتمع في المستقبل، بل نشأ خلافًا لما ذهب إليه أنصار نظرية العقد الاجتماعي عن كون مبدأ الأكثرية طبيعيًّا ضروريًّا، ولا يُرى للأمر غير حلَّين آخرين مُمكنَين في الميدان؛ أحدهما أن يتمَّ الأمر بإجماع المصوتين، والثاني أن يفوض إلى رأي أوفَرِ الأمة عقلًا وحكمة.، فأمَّا الإجماع فوهميٌّ في مجتمع كبير مختلف الفروع، وهو لم يُتَّخذ قاعدة في غير البيئات الصغيرة الفطرية، وهنا أيضًا لم يكن في غير الظاهر، يبدو ذلك عند النظر إلى أنه لا يَرتفِع في الجماعة صوت مخالف للرأي الذي يقول به أكثر رجالها نفوذًا. وأما مسألة عُقلاء الأمة فلا علائم حقيقية تدلُّ عليهم عندما يُبتعد من المجتمَعات الفطرية؛ حيث تُعتبر الشيخوخة شعار الحكمة، وبعد هذا البيان يكون مبدأ الأكثرية من المبادئ البسيطة التي لا يحول شيء دون الرضى بها؛ لاتصافها — على الخصوص — بأنه ليس فيها أحد يفضل الآخر مقدَّمًا، وبأنها تضع المصوِّتين جميعهم على حدٍّ سُوى.

يتطلَّب تنظيم التصويت السياسي تعيينَ أفراد الأمة الذين يحقُّ لهم أن يشتركوا فيه، وتقرير الكيفية التي تختلط أصواتهم بها لتكوين الأكثرية، ومع أنَّ مسألة تعيين الأفراد الذين يحق لهم أن يشتركوا في التصويت هي الأَولى من الوجهة المنطقية، فإنني — لما تثيره من الصعوبات النظرية العظيمة — أبحث في المسألة الثانية في أول الأمر وذلك لوضوح مبادئها.

إن هيئة الناخبين هي التي بِيَدِها ممارسة السيادة، وإن تصويت أكثريتها لأحد المعاني يعبِّر عن الإرادة القومية، وتتجلَّى نتيجة هذا المبدأ الطبيعية بكل وضوح عندما يحافظ التصويت على وحدته ويشتمل على اقتراع الناخبين جميعهم في أمر واحد؛ وذلك عندما تُمارِس حكومة الشعب المباشرة بعرض القانون على هيئة الناخبين لتستصوبها، وعندما

يَنتخِب الناخبون ممثِّلًا واحدًا كما وقع في انتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية بحسب دستور سنة ١٨٤٨، وكما يقع في انتخاب رئيس الولايات المتَّحدة.

ولكنَّ التصويت لا يحافظ على وحدته المذكورة عند انتخاب المجالس التمثيلية، ولم يَقترح أحد بجدٍّ أن يتألَّف من الأمة دائرة انتخابية واحدة لانتخاب النواب جميعهم؛ وذلك لِما يعترض تطبيق مثل هذا الاقتراح من الصعوبات التي لا تُذلل، ومنها مشكلة إحصاء الأصوات، ومنها كون أكثر أبناء البلاد لا يَعرفون شخصيًّا عددًا كافيًا من المرشَّحين حتى يمكنهم أن ينتخبوهم، لهذه العلة تُقسَّم الهيئة الانتخابية إلى دوائر خاصة كثيرة تنتخب كل واحدة منها نائبًا أو أكثر بأغلبية الأصوات، ولكن كل دائرة انتخابية خاصَّة بقيامها بانتخاب منفصل عن انتخاب الدوائر الأخرى لا تكون قد أتت بعمل خاص من أعمال السيادة، ولا يُمكنها أن تزوِّد نوابها سلطاتهم النيابية، وهؤلاء لا ينالون هذه السلطات إلا من السيادة القومية؛ أي مِن الأمة جميعها.

لا تفعل كل دائرة انتخابية — بالحقيقة — سوى عرض النواب على الأمة التي توافق على اختيارهم مقدمًا، وتُقلِّدهم وظائفهم، وقد طُرِحَت هذه المسألة في المجلس التأسيسي الفرنسي الأول، فاسمع ماذا قال فيه توره[18] في الجلسة المُنعقِدة في ١١ أغسطس سنة ١٧٩١: «وهنالك مبدأ لا جدال فيه؛ وهو أن الأمة عندما لا تجتمع اجتماعًا واحدًا للانتخاب وتكون مُكرَهة على الانتخاب حسب قاعدة الدوائر الانتخابية لا تَنتخِب كل دائرة من هذه الدوائر لنفسها بل للأمة جميعها.» وقال بارناف:[19] «أقترح أن يصرَّح بأن الأمة بتفويضها إلى مختلف المديريات أن تنتخب نوابًا على انفراد، تحافظ على سلطانها في تقرير قواعد الانتخاب.» وعن هذا المبدأ ينتج ما يأتي:

أولًا: يجب أن تكون الدوائر الانتخابية فروعًا للهيئة الانتخابية كلها، ومِن ثمَّ يجب أن تكون مؤلَّفة من ناخبين ذوي صفة واحدة، وبتجزئة الهيئة الانتخابية على هذا الوجه تتجزَّأ ممارسة السيادة القومية من غير أن تفسد، ولا تبقى الدوائر على ما هي عليه إلا بأن تُسْتَجْمَعَ لها صفات الهيئة الانتخابية كلها.

إذًا يُنافي تمثيل المنافع مبدأ السيادة القومية في مسألة التصويت السياسي، وإنَّ نظام تمثيل المنافع مما يَستحسنه كثير من الناس في أيامنا، وهو كناية عن جمع أبناء الوطن الذين لهم منافع مادية أو أدبية واحدة لانتخاب ممثِّلين يفوض إليهم أمر الدفاع عن هذه المنافع قبل كل شيء، ويُمكن أن يقع ذلك على أوجه كثيرة:

فأحيانًا تُحوَّل الزمر المنظمة قبلًا والتي لها كيان دائم إلى دوائر انتخابية، ومن هذا القبيل منح القانون في النمسا هذه الصفة لغرف التجارة والصناعة، وفكرة الحزب

الاشتراكي القائلة بأن تُنتخَب أكثرية النواب من قِبَل نقابات العمال على الأقل، ولكن هذا يظهر أنه لا يلائم مبدأ السيادة القومية، فلو أصبح لكل واحدة من هذه الزُّمَر حق في التمثيل الخاص؛ لاقتضى أن يُعْتَرَف لها بأنها تملك قسمًا من السيادة من غير أن يُنظَر إلى عدد أعضائها بالنسبة إلى عدد أبناء البلاد جميعهم.

على أنَّ بعضهم سعى في التوفيق بين ذلك بأن تمسَّك بالفكر الذي عرضناه آنفًا وهو: ألا يمكن عدُّ الأمة أنها تفوِّض حقَّ انتخاب عدد من النواب إلى زمر مهنيَّة أو غير مهنية كما أنها تفوِّض ذلك إلى الدوائر الانتخابية؟ إلى هذه الوجهة ذهب القانون الإسباني الذي سُنَّ في ٢٠ يونيه سنة ١٨٩٠، والذي — مع محافظته على مبدأ التصويت العام — منح الجامعات الأدبية وشركات مُحبِّي البلاد الاقتصادية وغرف التجارة والصناعة والزراعة الرسمية حقَّ انتخاب عددٍ من النواب كأنها دوائر انتخابية خاصة، وقد جاء في المادة ٢١ من القانون المذكور «أنَّ النواب الذين تَنتخبهم المديريات أو الدوائر الانتخابية الخاصة يمثِّل كل واحد منهم الأمة جميعها.» وهذا يعني سوء استعمال فرضٍ يكون شرعيًّا عندما يَكبُر شأن الحقيقة، ويُهمَل عندما يباين المبدأ الذي يخرج منه؛ أي مبدأ السيادة القومية.

ويُمكن تصوير تمثيل المنافع على شكل آخر؛ وهو أنه بدلًا من أن تكون الدوائر الانتخابية كنايةً عن الزمر الدائمة المنظَّمة قبلًا، يُجْمع مؤقتًا أبناء البلاد الذين يُزاولون مهنة واحدة أو مِهَنًا متشابهة؛ ليشتركوا — وهم بهذه الصفة — في انتخاب عدد من النواب، وقد بشَّر سيايس[20] بهذا النظام في خُطَبِه التي ألقاها في مجلس العهد الفرنسي؛ إذ جاء فيها: «إذا كان يُراد سلوك أقوم السبُل في هذا الموضوع، فعندي أنه يُقتضى اتخاذ نظام خاص تتألَّف الهيئة الاشتراعية به من أناس يُطابقون الصناعات الثلاث التي تقوم عليها حركة المُجتمع وحياته؛ وهي: الصناعة الزراعية، والصناعة الحضرية، وصناعة تثقيف الناس، ولسوف يأتي يوم يشعر الناس فيه بأهمية هذه المسائل.» ثم وُجِدَ مَنْ تناول هذه الفكرة في زماننا، ويظهر أنَّها لا تناقض مبدأ السيادة القومية؛ وذلك بشرط أن يكون عدد النواب الذي يُخصَّص لكل زمرة مهنية حسب نسبة أعضاء هذه الزمرة إلى مجموع السكان، ولكن هذا النظام لا يَخلو من اعتراض عليه؛ فسبب الحكومة التمثيلية هو أنه يفرض أن تصويت أبناء البلاد وممثِّليهم يَرمي إلى صوغ المنفعة العامة في قالب قانوني، وأمر مثل هذا لا يقع إلا إذا تجرَّد هؤلاء من منافعهم الخاصة جهدهم، واتخذوا العقل والعدل دليلين لهم، ولكي يتمَّ الوصول

إلى هذه النتيجة ودَّ بعض المفكِّرين في القرن الثامن عشر — ومنهم روسو — أن يُقضى على الجمعيات وطوائف العمال التي تحدُث بين أعضائها مصلحة خاصة قوية مشتركة، وقد كان هؤلاء على ضلال؛ لذهابهم إلى التضحية بأثمن حقٍّ مِن الحقوق الفردية، ولا يقلُّ ضلالًا عن ذلك تنظيم التصويت العام على وجهٍ يُراعي به أبناء البلاد منافعَهم الشخصية دون المنفعة العامة، ويؤدِّي إلى تنازع المنافع والقوى التي قلَّما يردعها العقل.

ولكنه إذا كان تمثيل المنافع والزمر في المجالس الاشتراعية لا يلائم — على تلك الصورة — مبدأ السيادة القومية، فإنَّ مما يُرْغَب فيه أن تقدر المنافع الاقتصادية الكبيرة والزمر المهنية على تبليغ الحكومة رغائبها بواسطة مَنْ يمثِّلها، وهذا ما يستلزم تأليف مجالس منتخبة حسب مبدأ تمثيل المنافع، على أن تكون استشارية غير مشتركة في ممارسة السيادة.

ثانيًا: مع أنه يُقْتَضَى في الظاهر أن يكون عدد النواب بحسب عدد الناخبين في مختلف الدوائر الانتخابية، لم تتَّخذ فرنسا هذه القاعدة، فهي قد ذهبت إلى اعتبار عدد السكان أساسًا للتمثيل؛ وذلك يعني أن لا يُنظر في الدائرة الانتخابية إلى عدد الناخبين وحدهم، بل إلى عدد ما في هذه الدائرة من سكان ومنهم النساء والأولاد، ويُلائم هذا مبدأ السيادة القائل بأنَّ موئل السيادة هو الأمة جميعها، لا الأشخاص الذين يتمتَّعون وحدهم بحقِّ الانتخاب.

حقًّا يجب أن يقوم التمثيل على قاعدة السكان؛ فكل تمثيل يقوم على قواعد أخرى يكون مشوَّهًا لمبدأ السيادة القومية، ولم يراعِ المجلس التأسيسي الفرنسي الأول هذا الأمر؛ فقد قرر: «أنَّ عدد الممثِّلين سيوزَّع بين ثلاث وثمانين مديرية بحسب النِّسَب الثلاث الآتية؛ وهي: الأراضي، والسكان، والضرائب المقرَّرة.» ولكنه رُجِعَ إلى طريق الصواب في دستور سنة ١٧٩٣، ودستور السنة الثالثة، ثم في دستور سنة ١٨٤٨.

ثالثًا: لا يَنال المُمثِّلون سلطاتهم حقوقيًّا من الدائرة الانتخابية التي انتخبتْهم، بل مِن الأمة جميعها، فهم لما كانوا يشتركون في ممارسة السيادة، وكانت السيادة تخصُّ الأمة وحدها، لا يستطيع فرع من الشعب ولا شخص من الأمة أن يتَّخذها لنفسه ويفوِّض مُزاولتها إلى أحد، وقد عُبِّرَ عن هذه الحقيقة في دستور سنة ١٧٩١ بالعبارة الآتية التي اقتبَسها منه كثير من الدساتير؛ وهي: «أن الممثلين الذين يتمُّ انتخابهم في المديريات لا يمثِّلون مديرية خاصة، بل يمثلون الأمة كلها، ولا يمكن تزويدهم أية وكالة كانت.»

ينتج عن ذلك أنَّ النائب المنتخَب لا يُعتبر وكيل ناخبيه، وعكس هذا ما ذُهِبَ إليه — في الغالب — في القرن الثامن عشر وفي أيامنا، وهو قلما عُبِّرَ عنه بأوضح مما جاء في خطبة بيسيون[21] في المجلس التأسيسي الفرنسي الأول؛ وهو: «أن أعضاء الهيئة الاشتراعية وكلاء، وأن أبناء البلاد الذين انتخبوهم مُوكِّلون، وعليه يخضع أولئك الوكلاء لإرادة هؤلاء المُوكِّلين الذين وكلوهم، ولا نرى فرقًا بين الوكلاء المذكورين والوكلاء العاديِّين؛ فالفريقان كلاهما يحملان لقبًا واحدًا، وعليهما واجبات واحدة، ووظائف واحدة.» وقد استُعْمِلَت كلمة «وكالة» في لغتنا العامية والرسمية والعلمية لتدلَّ على سلطات النائب، ولكنها لا يمكن أن تتضمَّن ما يرمي إليه بيسيون، فإذا قامت هذه السلطات على وكالةٍ لا تصدر هذه الوكالة إلا عن السلطة التي تمنحُها؛ أي عن الأمة جميعها، وقد أوجب استعمال كلمة «وكالة» بلبلةً في الأفكار؛ ولذلك سبب تاريخي واضح وإليكه:

استُعْمِلَت كلمة «وكالة» في الأزمنة الأولى التي كان ملوك فرنسا يَجمعون فيها المجالس العامة، وكان ملوك إنكلترة يجمعون فيها البرلمان؛ فقد كان هؤلاء الملوك يُخاطبون هيئات معترفًا بها موجودةً قبلًا — كالمدن والمقاطعات والمحافل الكنسية — ويَطلبون إليها أن تتمثَّل بواسطة وكلاء مُنتخَبين لتعذُّر حضورها شخصيًّا؛ كالأساقفة والأمراء الإقطاعيين، وبذا كان يُصبح النواب المُنتخَبون وكلاء الناخبين للقيام بالأمور التي تمسُّ الهيئة التي انتخبتهم إزاء الملك، وللمفاوضة باسمها معه حسب وكالتهم، وعلى رغم تحوُّل المجالس العامة الفرنسية في العهد السابق إلى مجالس مُنتخَبة تمامًا ظلَّ حق إرسال وكلاء إليها كحقٍّ خاصٍّ لكل ولاية، وكذلك في إنكلترة كان — ولا يزال — من الوجهة الشرعية إرسال نواب إلى مجلس النواب من حقوق المقاطعات، والأمر غير ذلك في البلدان التي قالت — كفرنسا الحديثة — بأنَّ السيادة القومية ركن التصويت السياسي؛ فعن الأمة وحدها تَصدر فيها سلطات النواب كما تَصدر السلطات الأخرى.

وينتج عن كون النائب لا يَنال سلطاته من ناخبيه أنَّ هؤلاء الناخبين لا يستطيعون — حقوقيًّا — أن يَفرضوا عليه ما يُسمُّونه بالوكالة الجازمة المقيدة التي كانت قاعدةَ المَجالس العامة الفرنسية في العهد السابق، وقاعدة نواب البرلمان الإنكليزي في الماضي. قال سيايس في المجلس التأسيسي الفرنسي الأول: «تَنتخب المقاطعة النائب باسم المقاطعات جميعها، والنائب وكيل الأمة كلها، وأبناءُ الوطن جميعهم موكِّلوه، ولما كنتم لا تريدون أن يُزَوَّد نائب مجلس المديرية رغائب عدد قليل من الناس لا تلائم رغائب أكثرية المجلس، يَقتضي أن لا تودوا أيضًا أن يَستمع نائب أبناء المملكة إلى رغائب سكان إحدى المديريات

أو إحدى البلديات المُناقِضة لرغائب الأمة كلها، وهكذا لا يُمكن أن يقيَّد النائب بوكالة جازمة، ولا أن يستوليَ عليه غير الرغائب القومية، وأين تُعْرَف الرغائب القومية إذا لم يكن ذلك في المجلس القومي نفسه؟ ففي هذا المجلس يأتي النواب بأنواع الاقتراحات، وبعد أن تُسمع ويُبحث فيها تُعدَّل وتصبح مرآةً للإرادة العامة.»

ولا تُنافي الوكالة الجازمة المقيِّدة مبدأ الحكومة التمثيلية وحده، بل تُنافي مبدأ السيادة القومية أيضًا، وهي لعدم ملاءمتها هذا المبدأ أبطلها مجلس العهد الفرنسي، وقد حذَتِ الدساتير الحديثةُ حذوه.

ولا يُتخلَّص من الشروح التحليلية التي عرضتُها آنفًا إلا على وجهٍ واحد؛ وهو أن يُعدَّ كل ناخب حائزًا جزءًا من السيادة القومية، وممارسًا باشتراكه في الانتخابات لحقٍّ خاصٍّ شخصيٍّ، وحينئذٍ يصحُّ أن يُقال: إنَّ النائب يستمدُّ سلطاته من الناخبين الذين يستطيعون أن يقيِّدوا النائب بوكالة مقيِّدة جازمة، وينشأ عن ذلك أنه يكون لأقلية الناخبين كما لأكثريتهم حقٌّ قاطع في أن يمثِّلها نواب بنسبة عددها، وسأبيِّن عما قليل أنَّ تصوُّر السيادة القومية على هذا الشكل أمرٌ غير مسلَّم به.

ولكنه يُمكن أن يُدافع عن حقِّ الأقلية في التمثيل الانتخابي — أي عن التمثيل النسبي — ببراهين أخرى، وبما أن هذا التمثيل ينال حظوةً كبيرةً عند أكثر الكُتَّاب أرى أن أبحث فيه بما يستحقه من العناية.

يَفرض التمثيل النسبي — قبل كل شيء — وجود بضعة مبادئ مسلَّم بها قبلًا؛ فهو لكي يمكن تصوره يقتضي أن يحق للدائرة الانتخابية الواحدة أن تنتخب عنها ممثِّلين كثيرين، فإذا لم يُعترف لها بغير انتخاب ممثِّل واحد كان هذا الممثل نائب الأكثرية بحكم الضرورة، وإن النظام القائل بأن تَنتخِبَ كلُّ دائرة انتخابية نائبًا واحدًا فقط ذو فوائد كثيرة سنبحث فيها، وهذا النظام هو الذي تطبِّقه إنكلترة، وهو الذي طبَّقته فرنسا في انتخاب النواب قبل سنة ١٨٨٥ ومنذ سنة ١٨٨٩ حتى سنة ١٩١٩، ولم تعدل عنه فرنسا إلا لاتخاذ نظامِ التمثيل النسبي.

يُطابق نوعَي الدوائر الانتخابية المذكورين — أي الدوائر التي يحقُّ لكل واحدة منها أن تَنتخِب نائبًا واحدًا فقط، والدوائر التي يحق لكل واحدة منها أن تَنتخِب نوابًا كثيرين — قائمتان: قائمة الفرد وقائمة الأسماء.

فأما نظام قائمة الأسماء فيقول بأن تُدْعَى كل دائرة انتخابية إلى انتخاب عدد مِن النواب بنسبة سكان هذه الدائرة، وبأنه يحقُّ لكلِّ ناخب أن يَنتخِب في قائمته الانتخابية عددًا من الأسماء بقَدرِ ما يحقُّ للدائرة المذكورة أن يكون لها من النواب، وأما نظام قائمة الفرد فيقول بأنه لا يحق للدائرة الانتخابية أن تَنتخب سوى نائب واحد، وبأن كل ناخب لا يحقُّ له أن ينتخب في قائمته سوى اسم واحد، ولكلٍّ من هذَين النظامَين فوائد ومحاذير.

والفوائد التي قيل باشتمال نظام قائمة الأسماء عليها هي ما يأتي:

أولًا: إنه يَزيد حق كل ناخبٍ ويُكبره؛ وذلك بسماحه له بأن ينتخب نوابًا كثيرين لا نائبًا واحدًا فقط.

ثانيًا: إنه يمنح الانتخابات — بحكم الطبيعة — قيمةً سياسيةً أعظم من التي يمنحه إياها نظام قائمة الفرد؛ فالمرشَّحون — لكي ينالوا أصوات الأكثرية في الولاية أو المديرية — يضطرون إلى توسيع برامجهم وأعمالهم إلى ما هو أفسح من دائرة الأمور والمنافع المحلية، ولما كان أكثر المسائل التي تهمُّ المديرية جميعها مما يهمُّ منافع البلاد كلها تؤدي طريقة قائمة الأسماء إلى تجلي رأي الأمة العام أكثر من غيرها.

ثالثًا: إنه يضمن حرية التصويت، ويجعل الارتشاء أصعب مما في نظام قائمة الفرد؛ فالضغط الإداري يكون في دائرة انتخابية واسعة أعسر منه في دائرة ضيقة وكذلك رشو الناخبين.

بعض هذه الفوائد التي وُصِفَ نظام قائمة الأسماء بوجودها فيه أمرٌ ثابت وبعضها أمر مشتبه فيه، ولكن فيها محاذير لا ريب فيها وهي تبدو عند الانتقال من النظر إلى العمل، حقًّا إن نظام قائمة الأسماء دقيق مُحْكَم لا يناسب الأيدي الغليظة الخشنة التي تمارس التصويت العام، وهو ليس مما يُدركه عددٌ كبير من الناخبين، ولربما تجهل أكثرية هؤلاء مرشَّحي المديرية، ولا تعرف لهذا السبب أن تحسن الاختيار في ترتيب قوائمها الانتخابية، ولا أن تَفحص القوائم التي تعرضها لجان الأحزاب المختلفة، والأحزاب لكي يتمَّ الفوز لمرشَّحيها في الانتخابات يجعل كلٌّ منها على رأس قائمته أسماء أشخاص مشهورين في المديرية، وحينئذٍ يُصوِّت الناخبون لمرشحين لا يعرفونهم لمجرَّد ذكر أسمائهم مع هؤلاء، ثم إذا كان هذا النظام يمنح النائب الذي تمَّ انتخابه حرية سير كاملة، وسهولة في أن يغير في أثناء المناقشات الآراء التي كان عرَضها على الناخبين، أفلا يجب أن يَعرف

الناخبون شخص المرشح الذي ينتخبونه وأخلاقه، وأن لا يكتفوا بالآراء المبهمة العامة التي يبديها في أيام الانتخابات؟

وإنَّ فائدة نظام قائمة الفرد الرئيسة هي سهولة استعماله على الجميع؛ فهو يمكِّن الناخبين من اختيار المرشح اختيارًا شخصيًّا، وهو مما لا يَعسر إدراكه على أحد؛ فالمرشحون في الدائرة الانتخابية يكونون بفضل تطبيق هذا النظام من المعروفين لدى الناخبين فيها على الأكثر، الأمر الذي يتمكَّن به كل ناخب من انتخاب المرشح الذي يثق به، لا جَرم أن نظام قائمة الفرد يضيِّق الدائرة الانتخابية، وأنَّ الاهتمام بالمنافع المحلية المحض يكون به سائدًا في الغالب، ولكن هذا مما لا يُحزن القائلين بتمثيل المنافع في المجالس الاشتراعية، ثم إنه يحافَظ بهذا النظام على رأي المدن الانتخابي أكثر مما بنظام قائمة الأسماء الذي يَغمره فيه تصويت الأرياف، والذي يُخشى من نظام قائمة الفرد هو سهولة الضغط والارتشاء فيه، غير أنَّ ما تتمتَّع به المجالس من القدرة على الطعن في النيابات مما يحول دون ذلك، ومثال إنكلترة يثبت صحة هذا القول.

ولا يكفي لإعطاء الأقليات تمثيلًا خاصًّا أن يُدْعَى الناخبون إلى انتخاب نوابٍ كثيرين، بل يجب أيضًا أن تُجْرَى الانتخابات بحسب مبدأ الأكثرية النسبية لا الأكثرية المُطلَقة، وفي نظام الأكثرية المُطلَقة يجب أن يَنال المرشح أكثر من نصف الأصوات التي أُبْدِيَتْ بصوت واحد حتى يُصبح نائبًا، وفي نظام الأكثرية النسبية إذا كان لا يحقُّ للدائرة الانتخابية أن تنتخب سوى نائب واحد يَكفي أن يَنال المرشح أصواتًا أكثر من أي مرشَّح فيها حتى يَصير نائبًا عنها، وإذا كان يحقُّ فيه للدائرة الانتخابية أن تَنتخِبَ أكثر من نائب يكفي أن لا يَنال مُرشَّح لم يتمَّ انتخابه أصواتًا أكثر منه، وأن يكون أحد الذين نالوا — أكثر من غيرهم — أصواتًا فأصبحوا بها من عدد النواب المقدَّر لتلك الدائرة، ولكن قبول أحد النظامين يتوقَّف على أن يُعلَم: هل يقتضي اعتبار الدائرة الانتخابية كمَكتب تصويت يودعه الناخبون أصواتهم وهم منفردون؟ أو يقتضي عده مجلسًا أعضاؤه الناخبون وفتواه الانتخاب؟ فعندما يشرع أحد المجالس في الجواب عن إحدى المسائل المطروحة بلا أو نعم يجب — لينفَّذ حكم هذا المجلس — أن يقوم على أكثرية المقترعين المُطلَقة — أي أكثرية نصفهم وزيادة صوت واحد عنه — وعندما يُدعى أبناء الوطن إلى الانتخاب — وهم مُنفردون — يجوز اتباع الطريقة القائلة بأن يصبح المرشَّح الذي ينال أصواتًا أكثر من غيره نائبًا بغضِّ النظر عن عدد الأصوات التي تتَّفق له.

ويظهر أنَّ المبدأ الذي كان الرومان يسيرون عليه في الانتخابات التي كانت تقع في الفصائل والقبائل هو مبدأ الأكثرية النسبية؛ فقد كانت كل واحدة منها تَنتخِب رجلًا واحدًا للقيام بالتصويت النهائي، وكان المرشَّح الذي ينال فيها أكثرية الأصوات النسبية ينوب عنها في التصويت النهائي الذي كان يقع في الندوات، وإنما مبدأ الأكثرية المطلقة هو الذي كان سائدًا لهذه الندوات التي كانت تُدْعَى لسنِّ القوانين ولتقرير التهمات الجنائية.

وعندما أخذت إنكلترة تنتخب أعضاء مجلس نوابها اتَّبعت مبدأ الأكثرية النسبية، وقد ظلَّ هذا المبدأ من قواعد الحقوق الإنكليزية على رغم اتخاذ نظام قائمة الفرد، وهو يبدو لفقهاء إنكلترة أمرًا طبيعيًّا لا يحتاج إلى ما يسوِّغه، وكذلك فرنسا كانت تقول بمبدأ الأكثرية النسبية في انتخابات مجالسها العامة في العهد السابق.

ولكنه بدا بجانب ذلك المبدأ مبدأٌ آخر بتأثير متخصِّصي الحقوق الرومانية والحقوق الكنسية؛ فهذا المبدأ يقول بأنَّ إرادة الدائرة الانتخابية لا تتجلَّى إلا باقتراع أكثر رجال هذه الدائرة لإحدى المناحي، والمبدأ المذكور الذي استُنْبِطَ من الحقوق الرومانية والحقوق الكنسية اتُّخِذَ أول مرة في انتخابات المجالس العامة الفرنسية التي اجتمعت في سنة ١٧٨٩، وقد ظلَّ سائدًا لحقوق فرنسا العامة منذ هذا التاريخ.

على أن الشرائع التي تقول بمبدأ الأكثرية المطلَقة تضطرُّ — في الغالب — إلى الاكتفاء بمبدأ الأكثرية النسبية. نعم، إنها تأمر أحيانًا بتكرار الانتخابات حتى يَنال أحد المرشَّحين الأكثرية المُطلَقة، ولكن هذا يستلزم دائرة انتخابية ضيقة مؤلَّفة من أناس عقلاء متعلمين، والمشترع لكي يعدِّل ذلك يستطيع أن يعلن مقدَّمًا أنه إذا لم يَنَلْ مرشَّح الأكثرية المطلقة في المرة الأولى يعاد الانتخاب، فيُعتبر انتخاب المرشح الذي ينال الأكثرية النسبية في هذه المرة، وهذه الطريقة هي التي اتخذتها القوانين الفرنسية بوجه عام.

وقد كان مبدأ الأكثرية النسبية ومبدأ الأكثرية المُطلقة سائدين للولايات المتَّحدة الأميركية معًا، وكانا سائدين للمُستعمَرات الأميركية قبل نشوب الثورة فيها؛ قال بيشوب[22] في كتابه المسمى «الانتخابات في المُستعمَرات الأميركية» ما يأتي: «لقد أعلنت مُستعمَرة كونكتيكت[23] في وسط القرن الثامن عشر أنه يجب على الموظَّفين أن ينالوا أكثرية الأصوات المُطلقة التي اقترعت لكي يتمَّ انتخابهم، ويظهَر أن المستعمَرات: ماساشوزيت[24] ونيويورك ونيوجرزي[25] وكارولين الجنوبية وجورجيا قالت بمبدأ الأكثرية المُطلَقة، وأما في المستعمرات الأخرى فقد كانت الأكثرية النسبية تكفي، وأذكر من هذه المستعمَرات: مستعمرة رود آيسلاند[26] التي ذهبت إلى أنَّ المرشَّح الذي ينال أصواتًا أكثر من غيره

يُصبح منتخبًا.» فمِن هذا القول يُسْتَدلُّ على أن المؤلِّف المشار إليه جزم — بعد اطلاعه على الوثائق والمستندات — في سير مُستعمَرة كونكتيكت سيرًا يُناقض سير مُستعمَرة رود آيسلاند الانتخابي، وأنه لم يجزم في ما كانت عليه المستعمَرات الأخرى.

والذي كُتِبَ له الفوز في الولايات المتحدة في نهاية الأمر هو مبدأ الأكثرية النسبية، فاسمع ماذا جاء في كتاب بوشنل هارت[27] الذي سمَّاه «الحكومة الحاضرة»: «إن المبدأ الأصلي الذي تقوم عليه الانتخابات الأميركية هو نَيل المرشح أكثرية حقيقية حتى يتمَّ انتخابه، واليوم يُكْتَفى في أجزاء الولايات المتحدة بأن يَنال المرشح أكثرية الأصوات النسبية حتى يصير مُنتخَبًا، والحالات التي تُطلب فيها الأكثرية المطلقة هي التي تُنتخَب فيها المجالس الاشتراعية حكام بعض تلك الولايات عندما لا ينال أحد المرشحين أكثرية الأصوات في الدائرة الانتخابية، والتي يُنتخب فيها أعضاء مجلس الشيوخ الأميركي.»

وإن سهولة تطبيق مبدأ الأكثرية النسبية هي التي جعلت الأنغلوسكسون في إنكلترة وفي أميركا يُقْبِلون عليه على ما يظهر، لا العوامل السياسية البعيدة الغور التي أراد بعضهم أن يعزو ذلك إليها.

لم يُشكَّ حتى وسط القرن التاسع عشر في أنَّ لأكثرية الناخبين في الحكومة التمثيلية ملء الحق في تمثيل الأمة في مجموعها، ولا يعني هذا أنه كان يُجْهَل شأن المعارضة الضروري المُفيد في المجالس، فلكي يكون لها مقامها في البرلمان اقتضى تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية كثيرة؛ حتى يكون للأقلية نوَّاب عن الدوائر التي لها أكثرية فيها، الأمر الذي لا يؤدي إليه المبدأ القائل بجعل البلاد دائرةً انتخابية واحدة، والذي يتعذَّر تحقيقُه في البلدان الواسعة.

إلا أنه ظهرت بين سنة ١٨٤٠ وسنة ١٨٥٠ مبادئ مخالفة لذلك، وقد بَدَتْ هذه المبادئ في أول الأمر لابسةً شكلًا وضيعًا سلميًّا — أي قاصدة تمثيل الأقليات فقط — وهذا المقصد تجلَّى في السؤال الآتي؛ وهو: ألم يكن من الإنصاف والصلاح أن تعيِّن الأكثرية بقانون تضعُه مقدمًا عدد المقاعد الذي تستطيع الأقلية أن تناله في كل دائرة انتخابية؟ كان ذلك خطوةً أولى؛ إذ لم يمضِ وقت قصير حتى قيل بنظرية التمثيل النسبي؛ أي بالنظرية القائلة بضرورة تقسيم المَقاعد التي تخصُّ كل دائرة انتخابية بها بين مُختلف الأحزاب التي تشترك في الانتخابات، على أن يكون لكل حزب عدد من الأعضاء بنسبة عدد الناخبين الذين يُصوِّتون لذلك الحزب، وقد استوقفتْ هذه النظرية الأنظار ببيانها أنَّ

مرشحي أحد الأحزاب يستطيعون في كل دائرة انتخابية تتمُّ فيها الانتخابات — حسب نظام قائمة الأسماء — أن يَفوزوا جميعهم لمجرَّد نَيلهم الأكثرية المطلقة، وأنه لا يتمُّ انتخابات أحد من مرشَّحي الحزب المعارض ولو نالوا أصواتًا لا تقلُّ عن نصف عدد الناخبين إلا بصوت أو بصوتين، والقائلون بالنظرية المذكورة يَستشهدون بعبارة ميرابو القائلة بأن المجلس التمثيلي يجب أن يكون بطبيعته مرآةً صادقة للناخبين، سواء من الأكثرية كانوا أم من الأقلية، وإن لم يقصد ميرابو ما قصدوه.

وقد استهوى ذلك المبدأ عددًا غير قليل من الناس حتى أصبح مَذهبًا سياسيًّا لهم، وقد تألَّفت في أهمِّ البلدان جمعيات لنصره، وتبرَّع أناس ماهرون لصوغه في قالب صحيح عمَليٍّ، ولم يكن هؤلاء جميعهم من الفقهاء أو مِن فلاسفة السياسة، بل هم — في الغالب — من الرياضيِّين الذين أخذوا على عاتقهم حلَّ تلك المسألة حلًّا رياضيًّا، وهذا وحده يَكفي لجعلي أرتاب من المبدأ المذكور، فأنا أرى أنَّ الروح الحقوقية غير الروح الرياضية، ولا سيما بعدما رأيتُ الحسابات والدقائق التي أتى بها الرياضيون لشرح المادة ٧٥٧ من القانون المدني الفرنسي شرحًا دار حول حال أولاد الزناء إزاء إخوتهم من أولاد الفراش وأقربائهم الشرعيِّين، ولكن لديَّ أسبابًا مهمة تحملني على انتقاد التمثيل النسبي.

يلوح لي أن مبدأ التمثيل النسبي مبدأ وهمي مختلٌّ؛ فالحكومة التمثيلية هي — بالحقيقة — حكومة الأكثرية، وهي تقوم — من حيث الجوهر — على المبدأ القائل بأنَّ حكومة البلاد تخصُّ — إلى وقت محدود (أي مدة الدورة الاشتراعية) — المُمثِّلين الذين اختارتهم أكثرية الناخبين كي يقوموا بشئون الحكومة، فلو تألَّف من البلاد كلها دائرة انتخابية واحدة لحقَّ للأكثرية أن تعيِّن النواب جميعهم، كما تعين صاحب السلطة التنفيذية في البلاد التي يتمُّ فيها نصب هذا الصاحب حسب مبدأ التصويت الشعبي العام، وليس في ذلك حَيْف على الأقلية بعد أن يَثبُت أنَّ الأكثرية لا تمارس غير حقها الثابت.

إذًا يجب أن لا يصرَّ على بيان ذلك الحيف المزعوم، ولا سيما بعد أن أوشك أنصار التمثيل النسبي أن يُقْلِعوا عن شكواهم، فإليك ما جاء في خطبة ألقاها في مجلس النواب البلجيكي وزير العدلية في بلجيكا المسيو فان دنهوفل[28] الذي يُعَد من أنصار التمثيل النسبي: «لقد عرضَتِ الحكومة نظام التمثيل النسبي كعمل عادل، وهل قصدت بذلك العدل المُطلق أو الفلسفي أو الأدبي أو اللاهوتي؟ هي لم تقصد العدل المُطلق الذي يجب أن تبقى قواعده ثابتة لا تتغيَّر في كل زمان ومكان، وكيف يخطر على البال أن تقوم طريقة انتخاب أعضاء البرلمان على قواعد مُطلَقة لا تتبدَّل؟ فالصحيح هو أن التمثيل

النسبي يظهر في الساعة الراهنة كنظام ملائم لمنازع الحكومة البرلمانية في بلجيكا أكثر من غيره؛ أي يَظهر عادلًا من الوجهة السياسية فقط.»

وهل يعني ذلك أنَّ المجلس التمثيلي الذي لا يَشتمل على غير ممثِّلي الأكثرية يكون مؤلَّفًا تأليفًا حسنًا؟ إنَّ تأليف المجلس التمثيلي على هذا الوجه غير مرغوب فيه؛ لأنَّ النظام التمثيلي نظام قائم على المناقشة الحرة، والمناقشة الحرة لا تكون في المجلس التمثيلي ولا توضع فيه مقرَّرات صائبة في الغالب إذا لم تكن فيه معارضة، ثم قد تكون الأكثرية — التي لا أقلية تقاومها — من أشد أشكال الحكومة خطرًا؛ فلذا يكون من المفيد — بل من الضروري — أن يقدر كل حزب شريف جدِّي على إسماع صوته واقتراح مذهبه على البرلمان، ولكنه لا يهم في ذلك عدد الممثِّلين، وليس في الميدان أقلية هي على شيء من الأهمية لا تكون أكثرية في بعض الدوائر الانتخابية كما عرضت آنفًا؛ ففي هذه الدوائر يمكن أن يفوز مرشحوها الذين تختارهم، فيجب عليها أن تحسن اختيار هؤلاء، وأن تُثابر على تكثير أنصارها حتى تصبح الأكثرية بجانبها في أحد الأيام.

لا يكون مبدأ التمثيل النسبي الذي يرمي إلى تمثيل الأقليات صوابًا إلا إذا كان حق التمثيل أمرًا شخصيًّا، ولكننا أدحضنا هذا الأمر بأن أثبتْنا أنَّ حق تعيين ممثِّلي الشعب عائد إلى هيئة المُنتخِبين جميعهم، وأنَّ تقسيم هذه الهيئة إلى دوائر انتخابية خاصة هو نتيجة ضرورة عملية، وأن هذا التقسيم لا يمنع الذين يُصوِّتون باسم الهيئة جميعها حقًّا خاصًّا.

ولا يخلو الرأي الثاني الذي يُصرُّ عليه أنصار التمثيل النسبي — والقائل بأنه يجب أن يكون المَجلس التمثيلي صورةً صادقة للهيئة الانتخابية — من اختلاط وتشويش. نعم، يكون هذا الرأي صائبًا لو كانت وظيفة المَجلس الاشتراعي تمثيلية فقط؛ أي لو كانت غايته الوحيدة أن يشترك في المناقَشات التي تدور فيه مُمثِّلو مُختلف المنافع والآراء التي تكون في الهيئة الانتخابية، ولكن المَجالس التمثيلية الاشتراعية لم تؤلَّف لأجل المناقشة في الأمور فقط، بل ترمي بتلك المناقشة إلى ممارسة خصائص السيادة والحكم في شئونها على الخصوص، تلك هي وظائف المجالس التمثيلية، ويَعترف أيضًا أنصار التمثيل النسبي أنفسهم بأنَّ أمر البتِّ والتقرير في شئونها يعود إلى الأكثرية، ولما كان مبدأ الأكثرية مدار البتِّ والتقرير وجب أن تؤلَّف المجالس الاشتراعية حسب مبدأ الأكثرية.

وإني أرى أنَّ العواطف التي تُمْلِي مبدأ التمثيل النسبي أدنى مما يبديه أنصاره؛ فهذا المبدأ قائم على الفكر القائل بأنَّ مقاعد البرلمان ذات مرتبات ونفوذ، وبأنه يجب

— لهذا السبب — أن تُوزَّع باسم العدل والمساواة على مختلف الأحزاب بنسبة أهمية كل واحد منها.

ولكن لنخرج من دائرة المبادئ ونبحث في نتائج التمثيل النسبي السياسية والعملية، وفي مناحيه المقبلة:

إن أكثر ما يَستوقِف نظري في التمثيل النسبي أمران على الخصوص؛ وهما: زيادة قوة الأقلية بالنسبة إلى الأكثرية، وتنوُّع الآراء في المجلس الاشتراعي تنوُّعًا مؤدِّيًا إلى صعوبة سنِّ القوانين؛ فالتمثيل النسبي يوجِد عسرًا في الاقتراع للوائح القانونية، وهي قبل أن تتحوَّل إلى قوانين يتبدَّل كثير من جهاتها تبدُّلًا ملائمًا لَمنازع فروع الأقلية، مزيغًا لها عن القواعد التي اتَّبعها واضعُها، وعن انسجامها بهذه القواعد، وقد وُجِدَ مَنْ رأى هذه النتيجة من فوائد التمثيل النسبي الرئيسة؛ قال كلوتي:[29] «إن أهمَّ مقاصد التمثيل القومي هو التوفيق في قانون واحد بين ميول أبناء الوطن الاشتراعية على وجه يَرضى به الكل أو أكثرية الكل المطلقة على الأقل؛ فالتوفيق بين مختلف الميول في الديموقراطيات هو الصراط المستقيم المؤدي إلى نشوء الحضارة.»

ومع بُعْدِ هذا الكلام من المبدأ الشريف القائل بأنَّ القانون يجب أن لا يكون من عمل السيادة فقط، بل أن يكون ملائمًا لقاعدة العدل أيضًا نرى فيه شيئًا من الحقيقة إلا أنها مُبالَغٌ فيها. نعم، يجب أن ينضج كل إصلاح حتى يكون نافعًا، وأن يفيد المبدأ الذي يَستنِد هذا الإصلاح إليه بأنواع القيود حتى تستمرئه النفوس، ولكنه هل يعني ذلك أن تُنظَّم السلطة الاشتراعية على وجهٍ يُصبح به سن القوانين صعبًا فاقد الانسجام؟ إنه لكي يُحال دون الإصلاحات الفجَّة والأنظمة التي تجاوز مزاج الأمة قيل بنظام المجلسَين، فالسعي في زيادة ما في نظام المجلسَين من صعوبة في سنِّ القوانين بالذهاب إلى نظام التمثيل النِّسبي سعيٌ في تحويل الدواء إلى سُمٍّ، وفي إثارة الفوضى وبَتْر السلطة الاشتراعية.

ولكن وظيفة المَجالس التمثيلية ليست محصورةً في أمر الاشتراع وحده، بل إنَّ لهذه المَجالس في البلدان التي قالت بنظام الحكومة البرلمانية حقًّا في تأليف الوزارات ومُساعدتها وإسقاطها، وليس بالأمر المجهول الصعوبة التي يُلاقيها سير النظام المذكور في كثير من البلاد بسبب تنظيم أحزابها السياسي الناقص، وكثرة هذه الأحزاب، وإنه يَندُر أن يكون في البلدان المذكورة أكثرية ثابتة، ووزارة متجانسة، أفلا يوجب إدخال مبدأ التمثيل النسبي إلى هذه البلدان للقضاء على النظام البرلماني قضاءً مبرمًا؟ وألَا يعني ذلك ضمَّ عوامل اضطراب مصنوعة مقصودة إلى ما في الأمة من عناصر اضطراب ناشئة عن تاريخها وخُلُقها القومي؟

وليس ذلك كل ما في الأمر؛ فالتمثيل النسبي — وإن لم يُطْلَب في هذه الأيام تطبيقه على غير انتخاب المجالس الاشتراعية — يُرى من نتائجه المنطقية أن يطبَّق على انتخاب السلطة التنفيذية في البلاد التي تقول بأن تكون هذه السلطة مُنتخَبة، ومع ذلك يجحد أنصار التمثيل النسبي بالنتيجة المذكورة عادةً؛ فهم يذكرون الكلمة الجامعة التي كان أستاذنا المأسوف عليه المسيو فواترين[30] يكررها كثيرًا؛ وهي: «إن التنفيذ من عمل الفرد، والمشاورة من عمل الجماعة.» وهل من مانع من تطبيق مبدأ التمثيل النسبي على انتخاب القضاة في البلدان التي يُنتخب القضاة فيها؟ ذلك ما فعله بعض دول الاتحاد الأميركي ومقاطعة[31] زوغ ومقاطعة تيسن[32] السويسريتان، ولكن مَنْ ذا الذي لا يرى في ذلك تجرُّد المحاكم من صفة الإنصاف وصفة الاستقلال الجوهريتين، ورجوعها إلى ما كانت عليه في الأزمنة الابتدائية؟

ومن غير مبالغة أرى التمثيل النسبي يُهدِّد السيادة السياسية من الوجهة المنطقية؛ فهو بإدخاله إلى النظام الديمقراطي (حيث تدار شئون الحكومة الشعبية بواسطة المجالس المنتخبة) يظهر أنه يُراد به أن لا تتجلَّى الإرادة العامة عن طريق الأكثرية، وأن لا يمكن القيام بأمور الاشتراع وإدارة دفَّة الحكومة إلا برضى الأحزاب جميعها، الأمر الذي يؤدي إلى تعذُّر تقرير كل أمر وانتشار الفوضى.

وصعوبات التمثيل النسبي تزيد عند الانتقال إلى كيفية استعماله، وإني لا أبحث في كل الطرق التي تصوَّرها الكُتَّاب للوصول إلى ذلك، فأمرها عائد إلى العلوم الرياضية التي لم أتخصَّص لها، وإنما أذكر منها الطرق الرئيسة التي طُبِّقت فعلًا.

إن أبسط تلك الطرق — وهي أقدمها — تُسمَّى «طريقة التصويت الناقص أو المَحدود»، فهذه الطريقة قائمة على مبدأ الأكثرية النسبية، وعلى أن يُقدَّر مقدمًا ما يمكن أن يكون من النواب للأقلية في الدوائر التي يحقُّ لها أن تنتخب نوابًا كثيرين، وعلى أن يحدَّد عدد المرشَّحين الذي يستطيع كل ناخب أن يصوِّت له، فإذا كان لإحدى الدوائر أن تنتخب ثلاثة نواب فإنه يُقدَّر أن يصوِّت كل ناخب لمرشحين فقط، وبذا يمكن الأقلية في الدائرة الانتخابية المذكورة أن يكون لها نائب واحد إذا كانت قابضةً على ثلث الناخبين، وقد اتُّخِذَت هذه الطريقة في السنوات التي عقبت سنة ١٨٦١ في إسبانية والبرتغال وجزيرة مالطة، ثم جرَّبتها إنكلترة في الثلاث عشرة دائرة التي كانت كل واحدة منها تنتخب ثلاثة نواب عنها، وذلك منذ سنة ١٨٦٧ حتى سنة ١٨٨٤ حين ألغى قانون تمثيل الشعب تلك الطريقة، وفي ٧ أبريل سنة ١٩١٢ سَنَّت جمهورية الأرجنتين قانونًا قائلًا

بنظام التصويت المحدود؛ إذ قرَّر أنَّ كل ناخب لا يستطيع أن يصوِّت لغير عدد مساوٍ لثلثي المقاعد المقررة.

ومثل طريقة التصويت المحدود بساطةً طريقة التصويت الجمعي؛ فهذه الطريقة تَفرض نظام قائمة الأسماء، وتمنح كل ناخب عددًا من الأصوات مُساويًا لعدد النواب المقرَّر للدائرة الانتخابية، على أن يحقَّ للناخب أن يصوِّت لمرشَّحين كثيرين، أو أن يعطي أصواته كلها لمرشح واحد، أو يقسمها بين مرشحين أو أكثر، وقد قلتُ سابقًا: إنَّ نظام قائمة الأسماء يزيد حقوق الناخب بالنسبة إلى قائمة الفرد، وتزيد هذه الحقوق أكثر من ذلك بطريقة التصويت الجمعي التي تجعل الناخب حرًّا في التصرف في أصواته، وهذه الطريقة طُبِّقَت في سنة ١٨٥٣ في مُستعمرة الكاب الإنكليزية، ثم اتُّخِذَت بعد سنة ١٨٧٩ في انتخابات لجان المدارس الإنكليزية وفي بعض الانتخابات المحلية التي تقع في كثير من دول الاتحاد الأميركي.

ولكن طرق التمثيل النسبي التي تنال الحظوة هي طرُق التمثيل النسبي الخالصة، وأكثرها حظوةً هي القائمة على الرأي القائل بأنَّ الانتخابات يجب أن تكون بحسب نظام قائمة الأسماء ومبدأ الأكثرية النسبية معًا، وبأنه يَقتضي تقسيم عدد المصوِّتين على عدد النواب المقرَّر انتخابهم في الدائرة الانتخابية، وبأنه عندما ينال مرشَّحٌ خارج القسمة يُعَدُّ نائبًا.

وهنالك طرق كثيرة لإظهار خارج القسمة، وأكثرها اعتبارًا الطريقة التي يُسمِّيها كلوتي[33] بطريقة خارج القسمة المعدَّل، والقائمة على تقسيم عدد المصوِّتين على عدد النواب المقرَّر للدائرة الانتخابية مع ضمٍّ واحد إلى هذا العدد، وسبب ذلك أنَّ اتخاذ عدد النواب وحده مقسومًا عليه مما قد يؤدِّي إلى قلَّة عدد المرشحين الذين يكسبون أصواتًا تعدل خارج القسمة، وإلى تعقُّد مسألة المقاعد النيابية التي بقيت فارغةً، وتقرير الأصوات التي كان يجب على بعض المرشَّحين أن ينالوها حتى يملئوا هذه المقاعد، وأن زيادةَ واحد على المقسوم عليه مما يوجب نقصانَ خارجِ القسمة وكثرة عدد المرشحين الذين يكسبون أصواتًا تَعدل خارج القسمة، وسهولة حل تلك المسألة، ثم إنه لكيلا يُصبح مرشح نائبًا بما يناله من أصوات قليلة يقرَّر — في الغالب — حدٌّ أصغر للأصوات التي يجب أن يَكسبها المرشح حتى يصير نائبًا.

وبجانب تلك الطريقة نذكر طريقتين أُخريين للتمثيل النسبي: الأولى وتُسمَّى بطريقة هار،[34] تَسمح للناخب بأن يصوِّت في قائمته لعدد من المرشَّحين مساوٍ لعدد النواب المقرر

للدائرة الانتخابية، وبأنَّ يذكر أسماء المرشحين الذين يختارهم حسب الترتيب الذي يَروقه، وبعد أن يصوِّت الناخبون على هذا الوجه تقول طريقة هار بأن يقع الأمر كما يأتي؛ وهو: لنفرض أن للدائرة الانتخابية أن تنتخب خمسة نواب، وأنه صوَّت فيها خمسون ألف ناخب، فخارج القسمة الذي يكفي ليصير به المرشح نائبًا هو عشرة آلاف صوت، ولكن الأصوات تُفرز على أن يُشرع في اعتبار الأسماء التي جاءت في رأس كل ورقة انتخابية؛ فالمرشح الذي جاء اسمه في رأس عشرة آلاف ورقة انتخابية يُصبح نائبًا، ثم إذا ورد اسمه على رأس أوراق انتخابية أخرى لا يُنظر إلى ذلك، بل يُعتبر اسم المرشح الذي جاء بعد اسمه كأنه جاء في رأس هذه الأوراق وهلم جرًّا، وعلى ما تؤدي إليه طريقة هار من صعوبة في إفراز الأصوات اتخذتها الدينمارك في سنة ١٨٥٥ لانتخاب مجلس شيوخها، وعملت بها جمهورية كوستاريكا[35] الأميركية في سنة ١٨٩٤ لانتخاب مجلس نوابها.

والطريقة الثانية التي نذكرها بعد طريقة هار هي: طريقة تزاحُم القائمات، وإن شئتَ فقل: طريقة تزاحم الأحزاب، وقد انتشرت هذه الطريقة في سويسرة من مُقاطعة إلى أخرى، واتخذتها بلجيكا، والمهمُّ فيها هو تنظيم قائمات المرشَّحين الرسمية. فهذه القوائم تُنظم فعلًا من قِبَل زعماء الحزب أو اللجان الانتخابية، وتُعْرض حقوقيًّا من قِبَل عدد من الناخبين محدَّد قانونيًّا، وكل زمرة من الناخبين تبلغ ذلك العدد يُمكنها أن تنظم قائمة خاصة من المرشَّحين، فإذا لم يزد عدد المرشحين عن عدد النواب المقرَّر للدائرة الانتخابية، فإنَّ هؤلاء المرشحين يُصبحون نوابًا من غير أن يصوَّت لهم.

وبعد أن تسجَّل القوائم هل يكون الناخب حرًّا في تنظيم قائمته من أسماءٍ وردت في مختلف القوائم؟ كلا؛ إذ هنالك قواعد وثيقة يتقيَّد بها وهي:

أولًا: لا يَستطيع مرشَّح أن يكون مذكورًا في أكثر من قائمة واحدة، فالمرشَّح لا يمكنه أن يَنتسِب إلى حزبين، كما أنه كان غير مُستطاع للإنسان أن ينتسب إلى أسرتين في الحقوق الرومانية.

ثانيًا: لا يَستطيع الناخب أن يرتِّب قائمةً من الأسماء التي وردت في مختلف القوائم، وإلا فقد ينال المرشح — من غير أن يُصبح نائبًا — أصواتًا من القوائم التي تُرتَّب على هذا الوجه أكثر من الأصوات التي يُصبِح بها أحد المرشَّحِين نائبًا.

ثالثًا: إنَّ الناخب بتصويته لمرشَّح واحد ورَدَ اسمه في القائمة لا يَستطيع أن يجعل صوته خاصًّا باسم هذا المرشح دون الأسماء الأخرى التي جاءت في القائمة المذكورة؛ أي إنه لا يمكن الناخب أن يختار اسمًا من القائمة من غير أن يختار القائمة نفسها.

رابعًا: لا يَقدر الناخب على تبديل ترتيب القائمة، ولا أن يحذف منها اسمًا أو أكثر، وغير ذلك المبدأ الذي جاء في القانون البلجيكي، والذي يسمح للناخب بأن يصوِّت لمرشح واحد فقط من المرشحين الذين جاءت أسماؤهم في القائمة.

ولنَقُلْ هنا: كيف تُوزع المقاعد النيابية بين الأحزاب؟ وكيف ينالها المرشحون حسب قانون ٣٠ ديسمبر سنة ١٨٩٩ البلجيكي؟ فأما الأمر الأول — أي كيفية توزيع المقاعد بين الأحزاب — فقد اتُّبِعَت فيه طريقة المسيو هونت،[36] وإليك العبارة التي صيغ فيها: «تُقسِّم لجنة الانتخابات الأصوات التي تنالها كل قائمة بالتتابع إلى ١ و٢ و٣ و٤ و٥ … إلخ، وتُرتب خوارج القسمة بحسب أهميتها حتى يُنْتَهى إلى عدد منها يعدل عدد النواب المقرر انتخابه، ثم يُعتبر خارج القسمة الأخير كمقسوم عليه؛ فتوزيع المقاعد بين القوائم يتمُّ إذ ذاك بإعطاء كلٍّ منها عددًا من هذه المقاعد مناسبًا لِما تحتويه من أضعاف المقسوم عليه المذكور.»

تلك عبارة قانونية مبهَمة، وإني أشك في أن كل واحد من أبناء الوطن البلجيكي يُدرك مغزاها، وقد أوضحها كلوتي على الوجه الآتي: «لنَفرض أن دائرةً انتخابية مُنِحَتْ حق انتخاب خمسة نواب، وأنه عُرِضَ ثلاث قوائم، وأن القائمة الأولى نالت ١٥٠٠ صوت، والقائمة الثانية نالت ٨٠٠ صوت، والقائمة الثالثة نالت ٦٠٠ صوت، فلأيِّ القوائم الثلاث يكون المقعد الأول؟ لا ريب في أنه يكون للقائمة الأولى، ولأي القوائم الثلاث يكون المقعد الثاني؟ إذا أعطيناه للقائمة الأولى تكون هذه القائمة قد نالت مقعدًا لقاء ٧٥٠ صوتًا (أي نصف ١٥٠٠)، مع أن القائمة الثانية نالت ٨٠٠ صوت، فمن أجل ذلك يعطى المقعد الثاني للقائمة الثانية، ولا يُعطى المقعد الثالث للقائمة الثالثة؛ وذلك لأنَّ هذه القائمة بإعطائها المقعد الثالث تكون قد نالت مقعدًا لقاء ٦٠٠ صوت، مع أنَّ القائمة الأولى لم تَنَلْ بضعف ٧٥٠ صوتًا غير مقعد واحد؛ فلهذا يُعطى المقعد الثالث للقائمة الأولى، وإذا أعطينا المقعد الرابع للقائمة الأولى تكون قد نالت كل مَقعد لقاء ٥٠٠ صوت (٣ × ٥٠٠ = ١٥٠٠)، وإذا أعطيناه للقائمة الثانية تكون قد نالت كل مقعد لقاء ٤٠٠ صوت (٢ × ٤٠٠ = ٨٠٠)؛ ولذا يُعْطَى المقعد الرابع للقائمة الثالثة التي نالت ٦٠٠ صوت، وأما المقعد الخامس فيُعْطَى للقائمة الأولى؛ إذ بذلك تكون قد نالت كل مقعد لقاء ٥٠٠ صوت، مع أنَّ إعطاء المقعد الخامس للقائمة الثانية يؤدي إلى نيلها مقعدًا لقاء ٤٠٠، وإعطاءه للقائمة الثالثة يؤدي إلى نيلها مقعدًا لقاء ٣٠٠ صوت، وهكذا يتمُّ توزيع المقاعد فتنال القائمة الأولى ثلاثة مقاعد لقاء ١٥٠٠ صوت، وتنال القائمة الثانية

مقعدًا واحدًا لقاء ٨٠٠ صوت، وتنال القائمة الثالثة مقعدًا واحدًا لقاء ٦٠٠ صوت. ولا غبار على طريقة هونت من الوجهة الرياضية؛ ففي المثال الذي أوردتُه آنفًا ذكرت — قبل كل شيء — عدد الأصوات الذي نالته كل قائمة، ثم وضعتُ إزاء أقوى هذه الأعداد — وهو ١٥٠٠ — رقم (١)، ثم قسمت هذا العدد إلى قسمين، فوضعت إزاء أقوى الأعداد الثلاثة — ٧٥٠ و٨٠٠ و٦٠٠ — رقم (٢)، ثم قسمت عدد ٨٠٠ إلى قسمين فقايست بين الأعداد الثلاثة: ٧٥٠ و٤٠٠ و٦٠٠ فوضعت إزاء أكبرها رقم (٣)، ثم قسمت عدد ١٥٠٠ إلى ثلاثة أقسام فوجدتني تجاه الأعداد: ٥٠٠ و٤٠٠ و٦٠٠، فوضعت إزاء عدد ٦٠٠ رقم (٤) وهكذا حتى تمَّ لي تقسيم المقاعد المقررة للدائرة الانتخابية.»

وأما الأمر الثاني — أي كيف ينال المرشحون المقاعد؟ — فإليك ما نصَّ عليه القانون البلجيكي: «إذا كان عدد المرشحين الأصليين الذين وردت أسماؤهم في إحدى القوائم مساويًا لعدد المقاعد الذي فازت به هذه القائمة يُعتبر هؤلاء المرشحون جميعهم نوابًا، وإذا كان عدد المرشحين الأصليين أكثرَ من عدد المقاعد الذي ظفرت به القائمة المذكورة تُعطى هذه المقاعد لمن نال من هؤلاء المرشحين أصواتًا أكثر من غيره، وإذا تساوت أصوات المرشحين الأصليِّين يُعتبر ترتيب الأسماء في القائمة، وإذا كان عدد المرشحين الأصليين في القائمة أقل من المقاعد التي تنالها هذه القائمة يُعد هؤلاء المرشحون نوابًا، وتُعْطَى الأصوات الباقية للمرشحين التابعين بحسب ترتيبهم.»

إن نظام التمثيل النسبي — مع عدم انتشاره حتى الآن — ترى المبدأ القائل به يتسرَّب في أوربة بقوة لا ريب فيها، وهو لبساطته في الظاهر يَخلب الألباب، وقد أتى بتطبيقات مهمة عليه.

فقد اتخذتْه بلجيكا في ٣٠ ديسمبر سنة ١٨٩٩ لانتخاباتها السياسية بعد مناقشات طويلة بعيدة الغور، وأول مرة طبَّقته بلجيكا فيها كانت في ٢٧ مايو سنة ١٩٠٠، فجاءت النتائج مؤيِّدةً لما تنبَّأ به معارضوه، ومن تلك النتائج نذكر أولًا: إنَّ صعوبة إفراز الأصوات وتعقُّده كانا كبيرين إلى الغاية. ثانيًا: إنَّ الأكثرية لم تَنتقل به من حزب إلى آخر، وإنما نقصت كثيرًا، وقد اطَّرد هذا النقصان في الانتخابات التي وقعت بعد ذلك، فأصبحت الأكثرية التي يُمكن الحكومة أن تستند إليها ضعيفةً جدًّا، ولما وقعت الانتخابات في بلجيكا في ١٦ نوفمبر سنة ١٩١٩ لم ينل حزبٌ أكثريةً؛ إذ نال فيها الحزب الكاثوليكي ٧٣ مقعدًا، ونال حزب الأحرار ٣٤ مقعدًا، ونال الحزب الاشتراكي ٧٠ مقعدًا، ونالت بقية الأحزاب ٩ مقاعد.

ولربما كانت سويسرة أول البلاد التي ظهر فيها مبدأ التمثيل النسبي؛ فلقد انتشر هذا المبدأ في مقاطعاتها بالتعاقب، وطُبِّقَ تقريبًا على المقاطعات: جنيف وتيسن[37] ولوزان وفريبرغ[38] وزوغ[39] وسولور[40] وبرن وشوتيز[41] وسنت غال،[42] وقد استُفتيت البلاد في تطبيق مبدأ التمثيل النسبي على مجلس الاتحاد فأفتت ضده في سنة ١٩٠٠، وهي لم توافق على ذلك إلا في الاستفتاء العام الذي وقع في ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٨.

وكذلك فرنسا اتخذت مبدأ التمثيل النسبي؛ وذلك بعد دعوة مستمرة قامت بها الصحُف؛ فقد اقتُرِح تطبيق هذا المبدأ في دورة ١٩١٠–١٩١٤ الاشتراعية، ولكنَّ الحرب العامة حالت دون الاستمرار على المناقشة فيه، وفي ١٢ يوليه سنة ١٩١٩ سُنَّ القانون القائل بتطبيق المبدأ المذكور على انتخاب مجلس النواب الفرنسي.

وهنالك أمم أخرى قالت بمبدأ التمثيل النِّسبي؛ منها أمة السويد التي اقترع مجلسها الاشتراعي له في سنة ١٩٠٩، ومنها إيطاليا التي قالت به في قانونها الذي سُنَّ في سنة ١٩١٩ ليُطبَّق على انتخابات مجلس نوابها، ومنها ألمانيا التي لم تقلْ في دستورها الذي سُنَّ في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ بتطبيق مبدأ التمثيل النسبي على انتخابات الريشتاغ وحده، بل قالت بتطبيقه أيضًا على الأقاليم التي تتألَّف منها الإمبراطورية الألمانية.

ولا تقلُّ عن ذلك الحظوة التي ينالها المبدأ المذكور في عالم النظر الإنكليزي دون عالم العمل؛ فقد رأى المستر كورتني[43] أن تُجرَّب بتحويل دوائر كثيرة إلى دائرة واحدة، وجعل هذه الدائرة تَنتخِب نوابًا عديدين حسب طريقة هار،[44] وقد امتدحه المستر سيدني لو[45] مع انتقاده أمر تطبيقه.

يلوح لي أنَّ الملاحظات التي قيلت في مصلحة التمثيل النِّسبي ملائمة للذوق السياسي السليم، وإني إذا ناهضتُ مبدأ التمثيل النسبي؛ فلأنني أراه أداةَ تفرقة ومصدر ضعف في المجالس الاشتراعية، أقول هذا وأنا لا أرى مثل هذه المحاذير في تطبيقه على انتخابات المجالس المحلية الإدارية؛ حيث لا وظائف اشتراعية تقوم بها، ولا سياسة حكومية تُدير دَفَّتها.

ولأي الأشخاص يجب أن يُعترف بحق التصويت السياسي؟ هنالك مبدآن مُتقابلان اقتسما آراء الناس منذ القرن الثامن عشر.

ففريق يقول بأنَّ حق التصويت السياسي يخصُّ — بحكم الضرورة — كل واحد من أبناء المجتمع البشري، ومِن ثَمَّ يكون هذا الحق شخصيًّا خاصًّا بالذي يُزاوله، ذلك هو

المبدأ الذي أعرب عنه روسو من غير أن يُبرِّره؛ إذ قال في كتابه المسمى «العقد الاجتماعي»: «لديَّ ملاحظات كثيرة على حق التصويت في كل أمر من أمور السيادة، ذلك الحق الذي لا يستطيع أحد أن ينتزعه من أبناء الوطن، والذي يتطلَّب إثباتُه رسالةً خاصةً لأهميته.» ولكن أتباع روسو سعوا في إثباته فرأوا أنه نتيجة ضرورية لمبدأ السيادة القومية الناشئ عن العقد الاجتماعي؛ أي رأوا أنه لما كانت الأمة صاحبة السيادة كنايةً عن الأفراد الذين تتألَّف منهم وَجَبَ استفتاؤهم كلهم حتى تتجلَّى السيادة القومية، وأنَّ استثناء أحدٍ مِن هؤلاء الأفراد مما يُبطل هذا الاستفتاء، وأن القانون وهو عنوان الإرادة العامة يجب أن يشترك الكل في سَنِّه، وقد أوضح روبسبير[46] هذه الآراء في المجلس التأسيسي في ٢٢ أكتوبر سنة ١٧٨٩ بقوله: «إنَّ لأبناء الوطن جميعهم ملء الحقِّ بأن يشتركوا في انتخاب الممثِّلين، ولا شيء مثل ذلك يلائم تصريح الحقوق الذي نشرتُموه وقلتم فيه بوجوب إبطال كل امتياز وتفاوت واستثناء، يُصرِّح الدستور بأنَّ الأمة موئل السيادة، وقد عنى بالأمة أبناءها كلهم؛ فلذا يكون لكل واحد منهم حظٌّ في وضع القوانين، وإلا لم يكونوا مُتساوين حقوقًا.»

وقال بيسيون[47] في المجلس المذكور في ٤ سبتمبر سنة ١٧٨٩: «لكلِّ واحد من الأفراد الذين يتألَّف المجتمع منهم حقٌّ مقدَّسٌ في الاشتراك في سَنِّ القوانين، ومن مجموع عزائم هؤلاء الأفراد تتكوَّن الإرادة العامة، فلا يجوز حرمان أحد هذا الحق مهما كانت العلة وكان نوع الحكومة.»

ولكنه يظهر لي أنَّ مبدأ التصويت السياسي المذكور مُختلٌّ من حيث أساسه ونتائجه؛ فهو قائم على البيان القائل بأنَّ السيادة القومية مجزَّأة بين أفراد المجتمع كلهم تجزئة اختصاص، وبأنه إذا كانت الأمة مؤلَّفة من ثلاثين مليونًا من الناس مثلًا فإنَّ كل واحد من هؤلاء يملك ملك اختصاص جزءاً واحدًا من أجزاء السيادة البالغ عددها ثلاثين مليون جزء، فوَجْه اختلاله هو أنه — مع صعوبة تسويغه — خضوع الأقلية الضروري للأكثرية خضوعًا سياسيًّا يجعل من المُمكنات المشروعة بيع السيادة القومية عند مُوافَقة أفراد المجتمع عليه بالإجماع، والواقع أنَّ هذا البيع مُستحيل شرعًا، ولو أجمع الكل عليه فعلًا؛ لأنَّ السيادة تخصُّ الأمة كسلسلة — من الأجيال المُتعاقبة — ممتازة من الأفراد، ولأن الأفراد الموجودين في أحد الأوقات لا يملكون سوى ممارسة السيادة.

وليست نتائج ذلك المبدأ المنطقية بأقل منه خطلًا؛ وإليك أهمها:

أولًا: تصويت المرأة؛ ويتجلَّى حق المرأة في التصويت في العبارة القائلة بأنه يجب أن يُعْتَرَفَ لكل راشد من أفراد المجتمع بحق التصويت السياسي، هذا ما يُصرِّح به الاشتراكيون

على الخصوص، ولم يكن ذلك خاصًّا بهم وحدهم، بل إنه رأيٌ يَنتشر بالتدريج في العالم كله.

وإنكلترة هي أكثر البلاد ملاءمةً للرأي المذكور، والسبب في ذلك أن المرأة تتمتَّع فيها بحرِّيةٍ ونفوذ أكثر مما تتمتَّع بهما في أي بلد كان، ومنذ سنة ١٨٨٦ أخذ يتكوَّن في مجلس النواب الإنكليزي عصبة قوية ملائمة لمبدأ تصويت المرأة، ولكن أمر هذا المبدأ صار يُعد «مسألة حرة»؛ أي إنَّ الأحزاب حرة في انقسام كل منها بعضه على بعض في شأنه، وأصبح يُرى في كل مرة يُوضع موضع التصويت أن الوزارة تفترق فيه على رغم المبدأ القائل بتجانسها، وكل ما نالته المرأة قبل الحرب العامة هو أنه صار يحقُّ لها أن تكون ناخبةً مُنتخَبةً في المجالس المحلية في إنكلترة والغال «ويلس» واسكتلندا منذ سنة ١٩٠٧ وفي أيرلندا منذ سنة ١٩١١.

بَيْدَ أنَّ الحرب العامة أثَّرت في عواطف البلاد ووجدانات ساستها، فأوجبت انقلاب بعض زعماء الأحزاب — كالمستر أسكويث — إلى أنصار مبدأ تصويت المرأة، وقد نشَأ عن هذا التحول نصُّ قانون تمثيل الشعب الذي سُنَّ في ١٠ يناير سنة ١٩١٨ على أنَّ لكل امرأة بلغَت الثلاثين من عمرها، وكانت ممَّن يحق لهنَّ أن يشتركن في الانتخابات الإدارية المحلية حقًّا في التصويت السياسي، الأمر الذي أوجب ضمَّ ستة ملايين ناخبة إلى هيئة الناخبين.

وبعد أن نالت المرأة الإنكليزية حقًّا في التصويت لم يبقَ سبب في حرمانها حق ترشيح نفسها لعضوية مجلس النواب؛ ولذا اقترح هربرت صموئيل منحها هذا الحق على مجلس النواب، فاقترع لاقتراحه بأكثرية ٢٧٤ صوتًا ضد ٢٥ صوتًا، وقد وافق عليه مجلس اللوردات في ٦ نوفمبر سنة ١٩١٨.

ولقد قالت به بعض الدول التي تتألَّف الولايات المتَّحدة منها؛ قال المستر بوشنل هارت:[48] «إنَّ حرمان المرأة حقَّ التصويت كان شاملًا لكل البلدان التي تتمتَّع بنظام الحكومة التمثيلية، ولكنه منذ أقل من ثلاثين سنة حاد بعض البلدان الأميركية عن الطريقة، فمنحت الدول الأربع: كولورادو[49] ويومنغ[50] وإيداهو[51] وأوتاه[52] حقَّ التصويت للمرأة، ومِن تلك البلدان نذكر كانزاس[53] التي أعطت المرأة حق الاشتراك في التصويت البلدي، ونذكر إيوا[54] ومونتانا[55] اللتَين يَمنحانها حق الاقتراع في إصدار سندات الحكومة وغير ذلك من المسائل المالية، وبين الولايات التي تتألَّف منها دولة الولايات المتحدة خمس وعشرون ولاية تَعترف للمرأة ببعض الحقوق في الاشتراك في

انتخاب الموظَّفين العامين وتقرير الأشغال العامة، وحق الانتخاب يتضمَّن قدرة المرأة على أن تكون مُنتخَبة عادةً.»

وبعد التاريخ الذي كتب فيه المستر بوشنل هارت هذه الأسطر مُنِحَت المرأة الأميركية حق التصويت بدرجاته في ولاية واشنغتون في سنة ١٩١٠، وكاليفورنيا في سنة ١٩١١، وأوريغون[56] وأريزونا[57] وكانزاس[58] وميشيغن[59] في سنة ١٩١٢، ونيفادا[60] ونيويورك في سنة ١٩١٣، وماساشوزيت[61] في سنة ١٩١٤، ثم عُدِّلَ الدستور الاتحادي في ٢٦ آب سنة ١٩٢٠ فمُنِحَت المرأة حقَّ التصويت.

وقد قالت أوستراليا بحق المرأة في التصويت في أكثر المُستعمَرات التي تتألَّف منها، فدستور أوستراليا الاتحادي مع سماحه للبرلمان بحقِّ وضْع القوانين الانتخابية الاتحادية نصَّ على أن حق التصويت يكون لكل راشد تعين شروطه في قوانين كل مُستعمَرة مِن مستعمرات الاتحاد الأوسترالي، وقد قالت المُستعمَرات — التي يتألَّف منها الاتحاد الأوسترالي — بحق المرأة في التصويت ما عدا مُستعمَرة فيكتوريا؛ حيث رفض مجلس شيوخها كل لائحة مِن شأنها منح المرأة حق التصويت.

وفي ١٤ يونيه سنة ١٩٠٧ سنَّت حكومة نوروج قانونًا مُنِحَت المرأة فيه حقَّ التصويت السياسي، ولكن هذا الدستور لم يُساوِ بين المرأة والرجل الذي يتمتَّع بحق التصويت السياسي العام، فقد جاء فيه أنه يحقُّ لكل امرأة نوروجية بلغت الخامسة والعشرين من عمرها أن تصوِّت «بشرط أن تكون من اللواتي تدفع كل واحدة منهنَّ ضرائب دخل سنوي لا تقلُّ عن ٤٠٠ كورون في المدن أو ٣٠٠ كورون في الأرياف.»

وقد منح الدستور الدينماركي في ٤ يونيه سنة ١٩١٥ المرأة حقًّا في أن تكون ناخبةً مُنتخبة كالرجل، وفي سنة ١٩١٩ منَحت حكومة السويد المرأة حقًّا في التصويت، ولما سُنَّ الدستور الألماني في ١١ آب سنة ١٩١٩ قال بمُساواة المرأة والرجل السياسية.

ويظهر أنَّ الحركة النسائية لا تقف عند ذلك الحدِّ؛ ففي السنوات الأخيرة منَحت بلجيكا المرأة حقَّ التصويت في الانتخابات البلدية وهي تستعدُّ لمنحِها حقَّ التصويت السياسي، وأما فرنسا التي منَحت المرأة بعض الحقوق المدنية؛ كأن تكون شاهدةً على العقود التي يُنظِّمها كُتَّاب العدل، وأن تشترك في انتخابات المَحاكم وغرف التجارة، وأن تكون ناخبة مُنتخبة في مجالس العمل الاستشارية ومَجالس التحكيم للعمال، فإنها لم تَمنحهنَّ حق التصويت في انتخابات المَجلس الإدارية والمَجالس السياسية.

ومع كل ما تقدَّم أرى أنَّ منح المرأة حقَّ التصويت غير ملائم للمبادئ وغير نافع للمُجتمع. نعم، ليس في المرأة انحطاط أساسي وعجز طبيعي يَمنعانها من التمتُّع بحق التصويت، فذكاؤها مساوٍ لذكاء الرجل وقد يَعلوه في طبقات العمال، ولكن هنالك أسبابًا تدفع الناس إلى عدم الاعتراف لها بالحق المذكور، ومن هذه الأسباب أذكر أن الأعمال توزَّعت بين الرجل والمرأة منذ قامت المجتمعات، وأن هذا التوزيع توطَّد بين الجنسين بقوة الاستمرار؛ فأما الرجل فقد فُوِّض إليه أمر القيام بشئون الحياة العامة وما يناسبها من الوظائف، وأما المرأة فقد تُرِكَ لها أمر النظر في تدبير المنزل وتربية الأطفال، وقد نشأ عما ناله الجنسان من تربية مختلفة ومن مؤثِّرات إرثية حدوث أميال مناسِبة لِما فُطرا عليه من الاستعداد الاجتماعي المُتباين، فتدخُّل المرأة في الحياة العامة من غير أن يُحْسَبَ لذلك الفرق المتأصِّل حسابًا، يعني اندماج عناصر اضطراب في نظام المجتمعات الحديثة السياسي المعقَّد من دون فائدة.

وهكذا لم يقم حرمان المرأة حقَّ التدخُّل في الأمور السياسية على الهوى، بل اشتُقَّ من الناموس الطبيعيِّ القائل بتوزيع العمل بين الجنسين، والذي هو قديم قِدَم الحضارة إن لم يكن قديمًا قِدَم البشر، ثم إنه ليس مِن الصَّواب أن تُمْنَحَ المرأة حق التصويت السياسي، ومن مُتمِّمات هذا التصويت أن تكون تابعةً لنظام الخدمة العسكرية.

ثانيًا: لا تكون مسألة السنِّ بحسب المبدأ المذكور من شروط التصويت السياسي؛ فهذا المبدأ يؤدِّي إلى فتح باب التصويت لكلِّ فتًى مراهق.

ثالثًا: إنَّ النظم الانتخابية الحديثة جميعها متَّفقة على مطالبة الناخب بأن يكون ذا موطن معيَّن، على أن لا تقلَّ إقامته فيه عن مدة يعيِّنها القانون، وهذه المدة ستة أشهر بحسب القانون الفرنسي الحاضر، فهذا ليس سوى احتياطٍ قانونيٍّ يتَّخذه المجتمع ليكون واثقًا بأن الذي يمنحه حق الانتخاب يَنتسب إليه بالحقيقة، وتشمله دائرته، والمجتمع بذلك لا يَحرم حق التصويت غير جَوَّابي الآفاق والمشرَّدين، وأمرٌ مثل هذا لا يلائم المبدأ القائل بأنَّ حقَّ التصويت السياسي يخصُّ كل واحد من أبناء المجتمع البشري، وبأنه حقٌّ خاصٌّ لكل فرد من أفراد الأمة.

رابعًا: إنَّ كل الأنظمة الانتخابية تقول بأنه يجوز أن يَخسر أبناء الوطن — الحائزين الشروط الضرورية التي يُقتضى وجودها في المرء حتى يكون ناخبًا — حقَّ التصويت

بسبب ما يُصيبهم من العقوبات الجنائية، ولا يَدور في خلد أحد أن تُقْصَدَ السجون لتُجمَع فيها أصوات المسجونين السياسية، الأمر الذي لا يلائم ذلك المبدأ القائل بأنَّ حق التصويت الملازم للصفة البشرية لا يُنْسَخ ولا يَنْدَثر.

خامسًا: يُمكن وقف ممارسة حقِّ التصويت السياسي مؤقتًا لأسباب تتعلَّق بحسن النظام والمصلحة العامة، ومن هذا القبيل نص القانون الفرنسي — الذي سُنَّ في ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥ — على أنه لا يحقُّ لجنود البرِّ والبحر أن يشتركوا في التصويت ما داموا في أثناء وظيفتِهم، وهذا ما لا يُناسب المبدأ المذكور.

سادسًا: هنالك رأيٌ قائل بأن يكون الناخب مجبورًا على التصويت، وقد نشَأ عن هذا الرأي اقتراحات كثيرة لم تُوافِق عليها فرنسا، وقد عملت بها بلدان أجنبية كثيرة؛ ومنها بلجيكا التي ذهبت إلى التصويت الإلزاميِّ في قانونها الذي وُضِعَ في سنة ١٨٩٣، وهذا لا يُلائم ذلك المبدأ أيضًا؛ فإذا كان حقُّ التصويت حقًّا شخصيًّا فإنه يقتضي أن يتصرَّف فيه كل شخص على الوجه الذي يروقه، كما يتصرَّف في حقوقه الخاصة الأخرى.

وبجانب ذلك المبدأ القائل بأنَّ حقَّ التصويت السياسي يخصُّ كل واحد من أبناء المجتمع البشري، مبدأ آخر قائل بأنَّ التصويت السياسي ليس حقًّا شخصيًّا مُطلقًا ملازمًا للبشرية خاصًّا بكل فرد من أفراد الأمة، وإنما هو مشتق — بحكم الطبيعة — من المبدأ السامي القائل بأن السيادة القومية لا تتجزَّأ بين أفراد الأمة، بل تبقى صفةً جوهرية في الأمة لا تتجزَّأ ولا تُباع ملازمةً لها على الدوام. فالناس بحسب هذا المبدأ يمارسون حقَّ التصويت السياسي باسم الأمة التي يمثِّلونها لا باسمِهم الشخصي، وهم بذلك يقومون بما لا يزيد عن وظيفة. نعم، يتضمَّن مبدأ السيادة القومية أن يُدْعَى أبناء الوطن كلهم إلى ممارسة هذه الوظيفة الأساسية، ولكن الممارسة المذكورة تقتضي وجود أهلية كافية في ابن الوطن؛ فعلى القانون أن يحدِّد شروط هذه الأهلية، فالقانون يستطيع أن يحظر تلك الممارسة على المرأة التي جعل نشوءُ البشرية التاريخي أهليتها السياسية أمرًا مُشتبَهًا فيه، وهيَّأها للقيام بالوظائف العائلية، ويستطيع أن يُحدِّد سن الرشد التي يجب أن يبلغها ابن الوطن ومدة إقامته في أحد المواطن ليُمارس التصويت السياسي، ويستطيع أن يحرِّمه على المحكومين والأراذل، وأن يَمنع الجنود منه باسم المصلحة الوطنية، وأن يجعله إلزاميًّا إذا رأى نفعًا في ذلك. كل هذه النتائج منطقية موافِقَة للصواب، وهي تُباين النتائج التي استنبطناها من المبدأ المخالف، وإنَّا لنضيف إليها النتيجة القائلة بأن القانون يستطيع

أن يُقيم التصويت غير المباشر مقام التصويت المباشر إذا ثبَت لواضعه أن سير الانتخابات يكون بذلك أتمَّ وأكمل.

لهذا المبدأ الثاني أنصارٌ منذ المجلس التأسيسي الفرنسي الأول، وإذا استثنَينا دستور سنة ١٧٩٣ نرى الدساتير التي سُنَّت في أثناء الثورة الفرنسية قالت به، وهو لم يفُتْ مرسوم الحكومة المؤقتة في سنة ١٨٤٨، ولا دستور سنة ١٨٤٨؛ فقد جاء في المادة الخامسة من المرسوم المذكور «أنَّ التصويت عام مباشر»، وجاء في المادة السابعة منه: «يكون ناخبًا كل فرنسي بلغ السنة الحادية والعشرين من عمره، ولم تقلَّ إقامته عن ستة أشهر في الدائرة الانتخابية، ولم يكن محرومًا ممارسة الحقوق الوطنية.»

ومثل هذه الشروط ما جاء في دستور سنة ١٨٤٨، وقد اقتبسَت القوانين التي سُنَّت بعد هذا التاريخ ذلك المبدأ وعنها أخذته قوانين فرنسا الدستورية التي وُضِعَت في سنة ١٨٧٥.

وقد استُشْهِدَ في الغالب بالمبدأ المذكور لتبرير الرأي القائل بأن يكون الناخب من دافعي مقدار معلوم من الضرائب، فاسمع ماذا قاله بارناف[62] في المجلس التأسيسي الفرنسي في سنة ١٧٩١: «إنَّ أبناء الوطن الذين يضطرُّون — بسبب فقرهم — إلى الشغل حتى يقضوا حاجاتهم لا يتمكَّنون من أن يكون عندهم بصيص معرفة لا بد مِن وجودها في المرء حتى يُحسِن الانتخاب، ولا يُبالون بالمحافظة على النظام الاجتماعي الراهن.» وقال بواسي دانغلاس[63] في تقريره الذي عرضه في أثناء وضع دستور السنة الثالثة الفرنسي: «إنَّ المرء الذي لا مال عنده قلَّما يتحلَّى بالفضيلة التي تدفعه إلى المحافظة على نظامٍ اجتماعي لم يترك له شيئًا، وإلى اعتناق الآراء المتينة التي تجعله يرجِّح الخير الحقيقي على الخير الظاهر، والمنفعة المستقبلة على المنفعة الحاضرة، فإذا منحتم الرجال العاطلين من المال حقوقًا سياسية بلا قَيد ولا شرط وأصبح لهؤلاء مقاعد في المجالس الاشتراعية؛ فإنهم يُحْدِثون اضطرابات كثيرة من غير أن يخشوا عاقبتها، وإنهم يفرضون ضرائب مشئومة على التجارة والصناعة، فبلادٌ يحكمها أرباب الثروات لا تلبث أن ترجع إلى الحالة الفطرية عندما يَقبض على زمامها أناس لا يملكون نقيرًا.» بَيْدَ أنني أرى أن أقوالًا مثل هذه مختلَّة؛ فبناء التصويت السياسي على نظام الضرائب لا يُلائم مبدأ السيادة القومية من الوجهة المنطقية؛ لأنَّ التصويت السياسي إذا كان وظيفة وجبَت دعوة أبناء الأمة جميعهم إلى ممارستها كما ذكرت سابقًا، واقتضى أن تكون الشروط التي يتطلَّب القانون وجودها في الناخب سهلة المنال على الكل — كشروط السن والموطن والتعليم الابتدائي —

لا صعبة — كأن يكون الناخبُ من أرباب الثروة ومِن دافعي الضرائب — ولا يُحتجُّ عليَّ هنا بمبدأ حرمان المرأة التصويت السياسي بعد أن بيَّنَّا أنَّ حرمانها إياه من مقتضيات نشوئها الطبيعي الاجتماعي.

إنَّ نظام التصويت العام هو الذي طُبِّقَ بحكم الغريزة لما تألَّفت المجالس التمثيلية المُنتخَبة في الأزمنة الحديثة، وهذا هو الذي شوهد في أمر مجالس فرنسا العامة السابقة والبرلمان الإنكليزي على الأقل، فلما أصبح التمثيل في المجالس العامة قائمًا على الانتخاب في غضون القرن الخامس عشر كانت الطريقة التي اتُّخِذَت من أجله بسيطة إلى الغاية؛ فقد كان سكان المديرية يُدعون إلى مركزها حتى يباشروا انتخاب النواب، وكان الحضور مباحًا للجميع بلا فرق، وكان كل واحد يحضر يستطيع أن يشترك في الانتخاب، غير أنَّ هذه الطريقة لم تَدُمْ طويلًا؛ فقد تحوَّلت في انتخابات الطبقة الثالثة إلى تصويت غير مباشر تقوم به المدن وجمعيات الأرياف بانتخابها ناخبين ثانويِّين، وأما البرلمان الإنكليزي فإنَّ انتخاب أربعة نُبَلاء له من كل مقاطعة كان يتمُّ في البداءة من قِبَل سكان هذه المقاطعة على السواء حسب الطريقة الناقصة القائلة بأن يُرشِّح أصحاب النفوذ في المقاطعة المذكورة المرشحين، وبأن يُصبح هؤلاء المرشَّحون نوابًا إذا لم يَرفع أحد عقيرته في أثناء الاجتماع الانتخابي، وقد تبدَّلت هذه الطريقة في القرن الخامس عشر حين بطلتْ دعوة الجميع إلى الانتخاب، وصارت الأصوات تُعَدُّ، وأضحت النتيجة تقوم على إرادة الأكثرية، وعاد لا يشترك في انتخابات المقاطَعات سوى الرجل الذي له مزرعة تُعطيه دخل أربعين شلنًا في السنة، ولم يلبث الرأي القائل بأن يكون للناخب دخلٌ سنوي لا يقلُّ عن أربعين شلنًا أن تأصَّل في النظم والمبادئ الإنكليزية، وصار يظهر كشرط طبيعيٍّ لممارسة الحقوق السياسية، وأصبح يُعَدُّ كل شخص لا ينال مثل هذا الدخل أنه لا يُبالي بالشئون العامة حتى يحسن الانتخاب، وقد اقتبسَت المستعمرات الإنكليزية الأميركية هذه الشروط من إنكلترة، ولكن مع شيء من التوسُّع؛ إذ قالت بأنه ليس من الضروري أن يكون الناخبُ متصرِّفًا في عقار وإنما يكفي أن يكون مالكًا مالًا ذا دخل يَعدل ذلك الدخل ولو كان من المنقولات.

تبيَّن من الملاحظات السابقة التي تمسُّ إنكلترة ومستعمراتها الأميركية أن النظام الانتخابي القائم على الدخل والضريبة كان يُعَدُّ في القرن الثامن عشر شكلًا طبيعيًّا للتصويت السياسي؛ فقد كان التصويت العام يبدو كنظام ابتدائي فطري لا يلائم حضارةً

راقية، ولكنه سرعان ما استولى مبدأ التصويت العام على العالم الغربي؛ فعن طريقه تتسرَّب المبادئ الديموقراطية بالتدريج في مختلف أشكال الدول، وإني على قصد البحث في هذا الانتشار التدريجي أرى أن أبيِّن أولًا تاريخ حقِّ التصويت السياسي في فرنسا منذ الثورة الفرنسية الكبرى، وأن أشير إلى ما حدث في الولايات المتحدة الأميركية، ثم أن أوضِّح المقام الذي ناله التصويت السياسي في أوربة.

لقد استنَد المجلس التأسيسي الفرنسي الأول إلى المبادئ المجرَّدة العامة عندما قرَّر حقَّ التصويت السياسي، على أنه يَظهر أن التعامل الذي ثبت أمره في العهد السابق أثَّر فيه من حيث لا يَشعر، فالطريقة التي اتخذها تقرِّب كثيرًا من الطريقة التي اتُّبِعَت منذ القرن السادس عشر في انتخاب نواب الطبقة الثالثة في المَجالس العامة الفرنسية.

ولما اعتبر ذلك المَجلس حقَّ التصويت كوظيفة سياسية لم يَذهب إلى التصويت العام ولا إلى التصويت المباشر، وقد قسَّم أبناء الوطن إلى فريقَين؛ أبناء الوطن العاملين وهم الذين يحقُّ لهم وحدهم أن يُمارسوا الحقوق السياسية، وأبناء الوطن غير العاملين ويتمتَّعون بالحقوق المدنية والحقوق الشخصية فقط، ولكي يُعَدَّ المرء من أبناء الوطن العاملين قال المجلس المذكور بلزوم احتوائه على الشروط الآتية؛ وهي:

أولًا: أن يكون فرنسيًّا. ثانيًا: أن يكون قد بلَغ السنة الخامسة والعشرين من عمره. ثالثًا: أن يكون مقيمًا في الدائرة الانتخابية المدة المعينة قانونًا. رابعًا: أن لا يكون في خدمة أحد. خامسًا: أن يَدفع ضريبة مقرَّرة سنوية تَعْدِل قيمة عمل ثلاثة أيام. سادسًا: أن يكون مقيَّدًا في منطقة بلديتِه في سجلات الكتائب الوطنية. سابعًا: أن يكون قد حلف اليمين الوطنية، وقد أسقط ذلك المَجلس من زمرة أبناء الوطن العاملين كل امرئ يكون متَّهمًا وكل امرئٍ أفلس ولم يأخذ من دائنيه وثيقةً ببراءة ذمته.

وأكثر ما يَستوقف النظر في الشروط المذكورة التي قرَّرها المجلس التأسيسي هو الشرط القائل بأن المرء حتى يكون ناخبًا يجب أن يكون من دافعي الضرائب المقرَّرة؛ فقد قيل: إنَّ ربط صفة الناخب بدفعه ضريبة إن هو إلا ليكون دليلًا على ارتباطه بالوطن، والحقيقة أن ذلك يُشتق من الأصول التي كانت متَّبعة في العهد السابق.

لم يكن أبناء الوطن العاملون سوى ناخبي الدرجة الأولى؛ فقد كانوا يَجتمعون زُمَرًا زُمَرًا في الدائرة الانتخابية لينتخب كل مائة منهم منتخبًا ثانويًّا، ومن العهد السابق اقتبس المجلس التأسيسي هذه الطريقة أيضًا، وإنما الذي فعله هذا المَجلس جعله انتخاب النائب

قائمًا على درجتين بدلًا من ثلاث درجات كما في الماضي، والذي حدا بالمجلس المذكور إلى جَعْلِ الانتخاب على درجتين هو قصده بأن يُلقيَ وظائف المنتخَب الثانوي إلى أيدي الطبقة المتوسِّطة الموسرة؛ فقد قرَّر أن المرء لا يحق له أن يكون منتخبًا ثانويًّا إلا إذا كان مالكًا أو مُستأجِرًا مِلْكًا يبلغ دخله السنوي بحسب الأحوال عمل مائة يوم أو مائتي يوم، مع أنه يحقُّ له أن يصبح نائبًا بعد أن يكون من أبناء الوطن العاملين.

على تلك الشروط تمَّ انتخاب المَجلس الاشتراعي الأول، ولكنه جعل مجلس العهد الوطني لا يتردَّد في تعديل الشروط المذكورة حتى يتمَّ انتخابه عليها بعد تعديلها، ولا جَرَمَ أن المجلس الاشتراعي أبقى طريقة التصويت غير المباشر على درجتين، ولكنه ألغى التصويت المحدود وقرَّر تصويتًا شبيهًا بالتصويت العام؛ فقد قضى على تقسيم الفرنسيين إلى وطنيين عاملين وإلى وطنيِّين غير عاملين، وقال: إنَّ المرء حتى يكون ناخبًا يكفي أن يكون فرنسيًّا بلغ السنة الحادية والعشرين من عمره، وأن يكون متوطِّنًا في الدائرة الانتخابية منذ سنة، وأن يعيش من دخله أو من عمله، وأن لا يكون من فصيلة الخدم، وأنه حتى يحقَّ له أن يصير منتخبًا ثانويًّا أو نائبًا أن يحوز هذه الشروط على أن لا يقلَّ عمره عن خمس وعشرين سنة.

ظهر مجلس العهد — في الدور الذي سُنَّ فيه دستور ٢٤ يونيه سنة ١٧٩٣ — بمظهر النصير للتصويت السياسي العام المباشر، فلما عرَض كوندورسي[64] في ٢٣ فبراير سنة ١٧٩٣ لائحةَ دستور تلك السنة ألقى خطبة شهيرة برَّر فيها هذا النظام تبريرًا عقليًّا، وبعد أن دارتْ حوله مناقشات مشوشة أعلن مجلس العهد أن نظام التصويت العام من المبادئ البديهية، وهكذا أُدْمِجَ مبدأ التصويت العام في دستور سنة ١٧٩٣ الذي منَحه لكل فرنسي يَبلغ السنة الحادية والعشرين من عمره، ولكلِّ أجنبي مقيم في فرنسا حائزٍ لبعض الشروط، والذي نصَّ على أن يكون الناخب مقيمًا في الدائرة الانتخابية منذ ستة أشهر، وأن ينتخب كل أربعين ألف ناخب نائبًا واحدًا رأسًا، غير أن دستور ٢٤ يونيه سنة ١٧٩٣ لم يُطبَّق قط؛ فقد أوجَبَ وقف تنفيذه مرسوم ١٩ فانديمير ومرسوم ١٤ فريمير من السنة الثانية، اللذان أسَّسا حكومة ثورية حتى يتمَّ الصلح، ثم استأنف مجلس العهد العمل في شهر ترميدور من السنة الثالثة، فقرَّر ترك دستور سنة ١٧٩٣ واضعًا في مكانه دستور ٤ فروكتيدور من السنة الثالثة.

لقد رجع دستور السنة الثالثة القهقرى في أمر التصويت العام كما في غيره عائدًا إلى المبادئ التي جاءت في دستور سنة ١٧٩١؛ إذ قال بأن يُنْتَخَبَ مجلس الخمس مائة

ومجلس الشيوخ — اللذان نصَّ على تأليفهما حسب مبدأ التصويت المحدود غير المباشر — على درجتين؛ فقد جاء فيه «أنَّ أبناء الوطن العاملين هم الذين يُولدون في فرنسا، ويَبلُغون السنة الحادية والعشرين من أعمارهم، وتكون أسماؤهم مقيَّدةً في السجلات الوطنية، ويُقيمون في البلاد منذ سنة، ويَدفعون أيَّة ضريبة مقرَّرة عقارية كانت أم شخصية.» وجاء فيه «أنَّ الشبَّان الذين لا يُثبتون أنهم يقرءون ويَكتبون ويُمارسون مهنةً آليةً لا تسجَّل أسماؤهم في السجلات الوطنية؛ وذلك بشرط أن لا تطبَّق هذه المادة إلا بعد حلول السنة الثانية عشرة.» ونصَّ على أنه لا يحقُّ للأُجَراء أن يكونوا من الناخبين.

ولما سُنَّ دستور القنصلية في ٢٢ فريمير من السنة الثامنة جاء فيه أن أبناء الوطن العاملين هم الذين يُولدون في فرنسا ولا تقلُّ أعمارهم عن إحدى وعشرين سنة، وتكون أسماؤهم مدوَّنةً في السجلات المحلية ويُقيمون في البلاد منذ سنة، ولم يَقُلْ هذا الدستور بأن يكون الناخب من دافعي الضرائب، وإنما قال بأنه لا يحقُّ للأُجَرَاء أن يكونوا من الناخبين.

غير أنَّ توسيع حق التصويت على تلك الصورة لم يكن في غير الظاهر؛ إذ لم يبقَ أمر انتخاب النواب في قبضة الناخبين، فالذي بقيَ لهم هو أن يَعرضوا قوائم المرشحين على مجلس الشيوخ حتى يختار منها ما يروقُه منهم، جاء في الدستور المذكور: «أنَّ أبناء الوطن في كل دائرة بلدية ينتخبون من بينهم مَنْ يَعتقدون أنهم قادرون على إدارة الشئون العامة، على أن يكون عدد هؤلاء بنسبة واحد من كل عشرة مصوتين، فمِن هذه القائمة الأولى يُختار موظفو المديرية، ثم ينتخب أبناء الوطن الذين وردت أسماؤهم في القوائم البلدية واحدًا بنسبة كل عشرة منهم، ومن هؤلاء يُختار موظفو الولاية، ثم ينتخب أبناء الوطن الذين وردت أسماؤهم في هذه القوائم واحدًا بنسبة كل عشرة منهم، ومِن هؤلاء يُختار موظفو المصالح العامة.» وجاء في ذلك الدستور أنه بعد أن تُرتَّب القوائم في الولايات على الوجه المذكور تُعْرَض على مجلس الشيوخ، فيَنتخِب هذا المجلس منها أعضاء المجلس الاشتراعي ومجلس التريبونا والقناصل وقضاة محكمة النقض والإبرام ووكلاء المُحاسبة، وأنَّ الذين يُرتِّبون تلك القوائم جميعها يُعيدون النظر فيها كل ثلاث سنوات فيَملئون فراغها، ويَحذفون ما يرونه من الأسماء التي وردت فيها بالأكثرية المُطلَقة، هذا هو النظام الذي ساد الدور القنصليَّ والدور الإمبراطوري الأول من بعض الوجوه والأحوال التاريخية وقلَّة المبالاة بالحرية العامة هي التي أدَّت إلى حدوثه.

ولما أُعيدت الملكية وسُنَّ دستور سنة ١٨١٤ حدث أمران؛ فمِن جهة حُدِّد حق التصويت السياسي تحديدًا عظيمًا، ومِن جهة أخرى أصبح هذا التصويت حقيقيًّا في انتخاب النواب؛ أي إنه قضى على المهازئ الانتخابية التي استمرَّت منذ السنة الثامنة، فصار الناخبون ينتخبون النواب مباشرةً. ومما نصَّ عليه الدستور المذكور أنَّ الرجل لا يكسب صفة الناخب إلا إذا كان يدفع ضريبةً سنوية مقرَّرة قدرها ثلاث مائة فرنك، وكان عمره لا يقلُّ عن ثلاثين سنة، وأنَّ المرء لا يحقُّ له أن يُنتخَب نائبًا إلا إذا كان يدفع ضريبة مقرَّرة سنوية قدرها ألف فرنك، وكان عمره لا يقلُّ عن أربعين سنة. والغاية من ذلك أن يُصبح التصويت السياسي في قبضة الطبقات المُثرية، ولا سيما أرباب العقارات الكبيرة.

ولم تُلْغِ ثورة سنة ١٨٣٠ القاعدة القائلة بأنه يجب أن يكون الناخبون من دافعي الضرائب، وإنما أدَّت إلى تخفيف مقدار الضريبة الذي يقتضي أن يدفعه الرجل حتى يكون من زمرة الناخبين. ولم يحدد دستور سنة ١٨٣٠ مقدار الضريبة، بل اكتفى بالنص على أنه يقتضي أن لا تقلَّ سنُّ الناخب عن خمس وعشرين سنة، وأن لا تقلَّ سنُّ النائب عن ثلاثين سنة، وأن قانونًا آخر سيحدد شروط الناخب والنائب. وقد سُنَّ هذا القانون في ١٩ أبريل سنة ١٨٣١ فخفَّض الضريبة المقررة التي يقتضي أن يدفعها المرء — لكي يكون ناخبًا — إلى مائتي فرنك، وخفَّض الضريبة المقررة التي يجب أن يدفعها المرشح للنيابة إلى خمس مائة فرنك.

وقد بقي ذلك القانون بقاءَ ملكيَّة شهر يوليه، ولكنه لازمها كمرضٍ مُزمن لم يفارقها إلا بالقضاء عليها؛ فقد أخذت الاقتراحات القائلة بإصلاح النظام الانتخابي تتقاطَر على المجلسين، والحكومة هي التي كانت تقاوم هذه الاقتراحات على الدوام؛ ومن ذلك أن المسيو دوفرجيه دوهوران[65] لما اقترح على مجلس النواب في سنة ١٨٤٧ إصلاح النظام الانتخابي؛ عارَضه رئيس الوزارة المسيو غيزو[66] بقوله: «ليس للتصويت العام يومٌ؛ أي: ليس لأقاطيع المخلوقات البشرية يومٌ يُدْعون فيه لممارسة الحقوق السياسية.» ففي سبيل إصلاح النظام الانتخابي الذي لم تقلل الحكومة من مقاومتها له وقعت ثورة سنة ١٨٤٨.

أعلنت الحكومة المؤقَّتة التي تألَّفت في سنة ١٨٤٨ مبدأ التصويت العام لكي تتمَّ انتخابات المجلس التأسيسي بحسبه، وقد أُدْمِجَ هذا المبدأ في دستور سنة ١٨٤٨ وانتظمت شروطه في قانون ١٥ آذار سنة ١٨٤٩، ومنذ ذلك الحين لم يعدل عنه دستور فرنسي فيما بعد، على أنَّ المجلس الاشتراعي ضيَّق دائرته في القانون الذي سنَّه في ٣١ مايو

سنة ١٨٥٠؛ فقد نصَّ هذا القانون على أنَّ المرء لكي يصير ناخبًا يقتضي أن يكون مقيمًا في الدائرة الانتخابية منذ ثلاث سنوات، مع أن قانون سنة ١٨٤٩ اكتفى بأن تكون مدة الإقامة ستة أشهر، وقد ظهر أن هذا القانون سُنَّ ضد ناخبي العمال في المدن، فأوجَب سخطًا في الرأي العام؛ من أجل ذلك ألغاه لويس نابليون في أحد مراسيمه التي نشرها أيام إسقاطه المجلس الاشتراعي في سنة ١٨٥١، ومِن ثَمَّ لم يطرأ على نظام التصويت العام أقلُّ تحديد في عالم الاشتراع الفرنسي.

تبيَّن مما تقدَّم أن فرنسا جاوزت منذ سنة ١٧٨٩ أدوار تقلُّبٍ في مادة التصويت العام؛ أي إن أمرها لم يستقرَّ عليه إلا بعد أن دَنَتْ وابتعدت منه مرات كثيرة، وقد شوهد مثل هذا التحوُّل في أميركا الشمالية، ولكنه وقع من غير أن يَرجع القهقرى، فلما تأسَّست جمهورية الولايات المتحدة كان دستور كثير من الولايات — التي تتألَّف تلك الجمهورية منها — يقول بحصر حقِّ الانتخاب في دافعي الضرائب وحدهم، سواء في الانتخابات المحلية أم في انتخابات مجلس الممثِّلين الاتحادي، غير أنَّ ذلك التحديد قلَّ بالتدريج ولم يبقَ منه اليوم سوى بضع بقايا، فاسمع ما حقَّقه المستر بريس:[67] «لقد قام نظام التصويت القائل بأن يكون كل راشد ناخبًا في الولايات التي تتركَّب الولايات المتحدة منها، ولم يُسْتَثْن منه غير المحكوم عليهم بجناية (ومنها الارتشاء وتعدُّد الزوجات)، والذين يأخذون إعانات نصَّ عليها قانون الفقراء، فهذا الاستثناء لا يزال باقيًا في الولايات المتحدة كلها، وقد كان يَقتضي في كثير من ولايات الاتحاد أن يكون الناخب من دافعي الضرائب، فكان حتى سنة ١٨٨٨ يُذْهَب في ولاية رود إيلاند[68] إلى أنَّ فريق السكان الذين ليسوا من أبناء الولايات المتحدة لا يحقُّ لهم أن يكونوا ناخبين إلا إذا كان كل واحد منهم يملك عقارًا لا تقلُّ قيمته عن ١٣٤ دولارًا، أو يدفع ضريبة دولار واحد في كل سنة، وكانت خمس ولايات: «ديلوبر[69] وبنسيلفانيه[70] وماساشوزيت[71] وتينسي[72] ومسيسبي[73]» تقول بأن يدفع الناخب ضريبةً، وأن حزبه يُمكنه أن يدفع عنه هذه الضريبة، ثم إن ولاية ماساشوزيت تتطلَّب أن يكون الناخب قادرًا على قراءة الدستور بالإنكليزية، وعلى كتابة اسمه، وتتطلَّب ولاية كونكتيكات[74] أن يستطيع الناخب أن يقرأ فصلًا من الدستور والقوانين، وأن يكون حسن الأخلاق. وتذهب ولاية المسيسبي إلى أنَّ كل شخص يودُّ أن يسجِّل اسمه في السجلات أن يقدر على قراءة فصل من الدستور وأن يَفهمه عند تلاوته أمامه ويفسِّره كما ينبغي.»

وإذا ولَّينا وجوهنا شطر الخارطة الأوربية (ما عدا فرنسا) يبدو لنا أمران مهمان في الحال:

أولًا: نرى أنَّ التصويت العام انتشر انتشارًا عظيمًا؛ فهذا النظام سائد لانتخابات الاتحاد السويسري، ولانتخابات المقاطعات التي يتألَّف الاتحاد المذكور منها، وقد اتخذته اليونان بدستورها الذي سنَّته في سنة ١٨٦٤، واتخذتْه إسبانية في قانون ٢٦ يونيو سنة ١٨٩٠، ونظام التصويت العام هو الذي قال به دستور الدينمارك في انتخابات مجلس النواب، ومما هو جدير بالملاحظة أن دستور الإمبراطورية الألمانية الذي سُنَّ في ١٦ أبريل سنة ١٨٧١ نصَّ على أن تقوم انتخابات الريشتاغ على مبدأ التصويت العام، وقد ظهَر هذا الدستور أنه أكثر حريةً من دساتير كثير من الولايات التي تتألَّف منها الإمبراطورية الألمانية، تلك الولايات التي إذا كانت تفسح — في الغالب — المجالَ للتصويت العام، فذلك على أن يقع هذا التصويت على وجه غير مباشر، وأن يحرَّف بمنْح أصحاب العقارات شيئًا من الامتيازات في انتخاب النواب، والسبب في نص دستور الإمبراطورية على التصويت العام هو أنه لما كان التصويت العام أكبرَ قوة سياسية في الأزمنة الحديثة اتخذه مؤسِّسو الإمبراطورية الألمانية؛ ليوازنوا به رُوح الانفراد المشبعة منها كل دولة اشتركت في تركيب هذه الإمبراطورية؛ فالتصويت العام بمنحه حياةً سياسيةً مشتركة لأبناء الإمبراطورية كلهم ظهَر أنه قادرٌ على إبقاء الوحدة الألمانية التي تمَّت حديثًا.

ولما سنَّت ألمانية دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ قالت فيه بنظام انتخابي كثير الديموقراطية؛ فمن جهةٍ نصَّ هذا الدستور على أن يشترك في انتخابات الريشتاغ كل ألماني لا تقلُّ سنُّه عن إحدى وعشرين سنة من غير تفريق بين الرجال والإناث، ومِن جهة أخرى فرض على الأقاليم التي تتألَّف منها الإمبراطورية الألمانية مثل ذلك.

ولما اعتنقت بلجيكا نظام التصويت العام في ٢٥ سبتمبر سنة ١٨٩٣ عدَّلته بأمرَين: الأول منحها حق الانتخابِ لكلِّ رجل لا تقلُّ سنُّه عن خمس وعشرين سنة. ثانيًا: ذهابها إلى نظام الانتخاب الضمِّي القائل بأن يكون للناخب — فضلًا عن الصوت المقرر لكل مَنْ لا تقل سنُّه عن خمس وعشرين سنة — صوت آخر إذا كان كانت سنُّه تزيد عن خمس وثلاثين سنة، وكان يدفع ضريبةً، وكان ربَّ عائلة أو كان مالكًا بعض عقارات، وبأن يكون له — فضلًا عن الصوت المقرَّر — صوتان إذا كان حاملًا شهادةَ مدرسة عالية، ولكن بلجيكا ألغت نظام التصويت الضمي في قانونها الانتخابي الذي

سنَّته في ١٩١٩، وجعلت السن التي يمكن الرجل بها أن يكون ناخبًا إحدى وعشرين سنة.

يناقض نظام التصويت الضمي نفسَه مناقضة منطقية، فإذا زيد به حق بعض أبناء الوطن الانتخابي فذلك لتعديل ما في الباقين من عدم أهلية، وإذا كان الأمر كذلك فإنه يجب منطقيًّا أن يُحرَم هؤلاء كلَّ حق انتخابي. إنَّ القانون يَعترف بمنحه إياهم قدرة على التصويت بأهلية كافية فيهم للتصويت، ومِن ثَمَّ لا مسوِّغ لمنح أناس سلطة انتخابية أعظم من السلطة الانتخابية التي يَمنح الآخرين إياها.

وفي سنة ١٩٠٧ قالت السويد بمبدأ التصويت العام، وقالت به النمسا في قانونها الانتخابي الذي سنَّته في ٦ يناير سنة ١٩٠٧، وإليه ذهبت إيطاليا في سنة ١٩١٢.

ثانيًا: إنَّ نظام التصويت في البلدان — حيث لا يَزال ضيِّقًا فيها — يَميل فيها إلى التوسع بالتدريج، وإلى عدم إناطة الانتخاب بدافعي الضرائب، وإلى التقرب من التصويت العام، وإنَّ الطرق التي يسلكها مختلف البلدان للوصول إليه كثيرة إلى الغاية، ويمكن ردُّها إلى اثنين:

فالأول: يتجلَّى في عالم الاشتراع الإنكليزي قبل سنة ١٩١٨، وهو يقوم على الرأي القائل بأن يكون ناخبًا كلُّ شخص واضع يده على بيت تام أو ناحية مستقلة من بيت، وكل مُستأجِر بيتًا لا تقلُّ إجارته عن عشرة جنيهات في السنة. وقد كان ينشأ عن ذلك أن الرجل الواحد لمجرَّد حيازته عقارات واقعة في مقاطعات مختلفة يستطيع أن يُصوِّت بالتعاقب في كل واحدة منها، وهكذا كان يُنْتَهى إلى نظام التصويت الضمي، إلا أنه حُمِلَ على هذا النهج حملة شديدة، فرأت الحكومة في سنة ١٨٩٥ أن تحُول دون ذلك بأن تقع الانتخابات في يوم واحد بدلًا من أيام كثيرة يتمكَّن الناخب فيها من التنقُّل من مقاطعة إلى أخرى حتى يُصوِّت عدة مرات، وفي ٦ فبراير سنة ١٩١٨ سُنَّ قانون تمثيل الشعب الإنكليزي، فمنَح هذا القانون حق التصويت لأربع طبقات؛ الأولى هي طبقة الرجال الذين لا يقلُّ عمر كل واحد منهم عن إحدى وعشرين سنة. والثانية هي طبقة النساء اللواتي لا تقلُّ سن كل واحدة منهنَّ عن ثلاثين سنة. والثالثة هي طبقة ناخبي الجامعة. والرابعة هي طبقة جنود البرِّ والبحر الذين لا يكونون في أثناء الخدمة. ولم يقضِ هذا القانون على مبدأ التصويت الضمي، وإنما حدَّد نطاقه بنصِّه على أنه لا يحق لأحد أن يصوِّت في أكثر من دائرتين انتخابيتَين،

وقد ألغى القانون المذكور أمر كون الناخب من الواضِعين يدهم على عقار سواء عن طريقة التملُّك أم عن طريقة الإجارة.

والثاني: يتجلَّى في أمر القابلية والتعليم الابتدائي، ويُمكن اتخاذ الاشتراع الإيطالي السابق الذي ألغاه قانون ٣٠ يونيه سنة ١٩١٢ مثالًا على ذلك؛ فقد كان بحسب قانون ٢٢ يناير سنة ١٨٨٢ يُعدُّ (بجانب الناخبين من دافعي الضرائب) ناخبًا كلُّ مَنْ لم يدفع ضرائب، وكان إما مؤديًا امتحانًا في الدروس الإلزامية التي نصَّ عليها القانون، وإما حاملًا شهادة مدرسية عالية.

(٣-٢) السيادة القومية والحكومة التمثيلية

لقد بوشرت السيادة القومية في الأزمنة الحديثة باتخاذ نظام الحكومة التمثيلية القائم على وجود مجلس اشتراعيٍّ منتخَب أعضاؤه؛ فمباشرة السيادة القومية باتخاذ النظام المذكور أمرٌ يتطلَّب بحثًا دقيقًا.

يجب أن نذكر — قبل كل شيء — ماذا يُعنى بالتمثيل في الحكومة التمثيلية؟ إنَّ الذي يتصف به ممثِّلو الأمة صاحبة السيادة هو أنهم يُدعون ليأتوا بكل حرية واستقلال بمقرَّرات ضمن دائرة خصائصهم؛ وذلك باسم الأمة التي يُفرض أنها تريد عن طريق إرادتهم وتتكلَّم بأفواههم، وعليه لا يكون ممثِّلًا حقيقيًّا وكيل صاحب السيادة الذي ليس متمتِّعًا بسلطة خاصة في البتِّ، والذي تُحدَّد أعماله مقدمًا بقواعد قانونية جازمة، والذي لا يستطيع أن يقرِّر شيئًا من غير موافقة ذلك الصاحب.

تبدو صفة الممثِّل في القضاة الذين يُمارسون السلطة القضائية وإن لم يُفوَّض إليهم سوى تطبيق القانون؛ فهم لا يَقتصرون على تطبيق النصوص العامة على الوقائع الخاصة بما اتَّصفوا به من حذق لا يقيِّد حريته سوى المبادئ القانونية، بل يُقرِّرون — بحسب ما توحيه إليهم ضمائرُهم وفطنتهم الشخصية — أمورًا في المسائل التي يسودُها نظام البينات الأدبية لا القانونية، وتظهر صفة الممثِّل بأوضح من ذلك في صاحب السلطة التنفيذية الذي يَمنحه الدستور شيئًا من الاستقلال؛ إذ هو بجانب الأحوال التي يتدخَّل فيها كمدير فُوِّض إليه أمر تنفيذ القانون يأتي بأعمال حكومية كثيرة مهمَّة ضمن دائرة استقلاله الدستوري، ولا تظهر صفة الممثِّل مثل ظهورها في المجالس الاشتراعية؛ فالشأن الذي اتَّفق لهذه المجالس هو أن تريد الأمور وتَبُتَّها وهي طليقة من كل قيد.

إنَّ مسألة ملاءمة النظام التمثيلي لمبدأ السيادة القومية أو عدم ملاءمته دارتْ حول السلطة الاشتراعية على الخصوص، وقد أنكر جان جاك روسو هذه الملاءمة في كتابه الذي سمَّاه «العقد الاجتماعي»، وهذا لا يعني أنه رأى إلغاء المجالس الاشتراعية في الدول الكبيرة، بل رأى أنها ضرورية لاقتراح القوانين والمناقَشة فيها وصوغها في مواد، وإنما الذي رمى إليه هو وأتباعه هو أن لا تكون أعمال المَجالس المذكورة نهائية، وأنها ليست سوى لوائح لا تُصبح قوانين إلا بموافقة الشعب صاحب السيادة عليها رأسًا، وإليك ما جاء في كتابه المشار إليه: «لا يُمكِن تمثيل السيادة لمثْل السبب القائل بأنها لا تُباع، والإرادة العامة هي مظهَر السيادة، ولا يمكن تمثيل هذه الإرادة التي إما أن تكون وإما أن لا تكون ولا وسط بينهما، وعليه لا يكون نواب الشعب ممثِّلين للشعب، بل هم وكلاء لا يَستطيعون أن يبتُّوا الأمور على وجهٍ نهائي؛ فالقانون الذي لا يوافق الشعب عليه بنفسه لا يكون قانونًا. نعم، يظنُّ الشعب الإنكليزي أنه حرٌّ ولكنه واهمٌ في ظنه؛ فهو ليس حرًّا إلا في أثناء انتخاب أعضاء البرلمان، ولا يلبث أن يصبح عبدًا لا قيمة له بعد انتخاب هؤلاء الأعضاء، وإنَّ النظرية القائلة بالممثِّلين أمر حديث؛ فقد نشأت عن نظام الحكومة الإقطاعية الظالمة التي انحطَّ فيها الجنس البشريُّ ووُصِمَ بها اسم الإنسان، وعكس ذلك أمر الشعوب في الجمهوريات القديمة حتى الملكيات؛ حيث لم يكن لها ممثِّلون ولم تعرف هذه الكلمة.» وقال في فصل سابق: «لما كانت السيادة كنايةً عن ممارسة الإرادة العامة لا يُمكن بيعها، ولما كانت الجماعة صاحبة السيادة لا تكون ممثَّلةً إلا بنفسها، وإذا كان من الممكن أن تأتلف الإرادة الخاصة والإرادة العامة، فإنَّ من المتعذِّر أن يدوم هذا الائتلاف، وعلَّة ذلك أن الإرادة الخاصة تميل إلى التفاوت، وأنَّ الإرادة العامة تميل إلى المساواة.» إلى أن قال: «إنَّ صاحب السيادة يستطيع أن يقول: أريد الآن ما يُريده ذلك الرجل، ولكنه لا يقول: إنني أريد ما يريده غدًا؛ إذ ليس من المعقول أن يقيِّد إرادته في أمر مستقبل.»

وفي ملاحظات روسو المذكورة شيء من الصحة؛ فالقرون القديمة لا عهد لها بغير الحكومة المباشرة في مادة الاشتراع، وقد أثَّر هذا الأمر الواقع في نفس روسو كثيرًا، كما أنه أثَّر في مَنْ جاء قبله وبعده من الرجال الذين اقتبَسوا معارفهم السياسية من اليونان والرومان، ومما انتهى إليه هؤلاء هو أنَّ السلطة الاشتراعية وممارستها أمران لا يَستطيع صاحب السيادة أن ينقلهما إلى غيره، وأنه يجب على هذا الصاحب أن يَحفظ لنفسه حقَّ المُوافَقة على الأقل، ذلك ما كان يبشِّر به بودان[75] على الخصوص، ولكنه هل يكفي مجرَّد

عدم اطِّلاع القرون القديمة على نظام الحكومة التمثيلية لمقتِه، ولا سيما بعد أن ثبت — منذ القرن الثامن عشر — أنه يفضِّل نظام الحكومة المباشرة؟

وأول مَنْ أوضح أمر الحكومة التمثيلية هو مونتسكيو الذي — وإن كان يَستحسِن من بعض الوجوه تدخُّل الشعب صاحب السيادة تدخُّلًا مباشرًا — يأبى أن يُدير شئون السلطة التنفيذية والسلطة الاشتراعية رأسًا، جاء في كتابِه المُسمى «روح القوانين» ما يأتي: «مما يوجب الدهشة حسن اختيار الشعب للرجال الذين يفوِّض إليهم جزأً من سلطته، وهو يجب أن لا يُترك له غير بتِّ الأمور المرئية التي لا يُمكنه أن يَجهلها؛ فهو يعلم جيدًا أن أحد الرجال قضى وقتًا كبيرًا من حياته في ساحة الحرب، وانتصر كثيرًا، وهو لهذا العلم يَقدِر على انتخاب قائدٍ. وهو يعلم أن أحد القضاة مُواظب، وأنَّ كثيرًا من الناس رضوا بأحكامه، وأنه لم يُتَّهم بالارتشاء، وهو لهذا العلم يستطيع أن يَنتخب حاكمًا. وهو يعلم أنَّ أحد الناس غني، وهو لهذا العلم يَقدر على انتخاب عمدة. هذه أمور يعرفها الشعب في المحالِّ العامة أحسن مما يعرفها الملك في قصره، ولكنه هل يستطيع أن يُدير عملًا، وأن يعرف الفرص والأحوال، وأن يستفيد منها؟ كلا.» ذلك ما قاله مونتسكيو في السلطة التنفيذية، فاسمع ما قاله في السلطة الاشتراعية: «يجب أن يُمارس الشعب في مجموعه السلطة الاشتراعية، ولكنه لما كان ذلك مُستحيلًا في الدول الكبيرة، وكان لا يخلو من محاذير كثيرة في الدول الصغيرة، اقتضى أن يفصل الشعب بواسطة ممثِّليه ما لا يستطيع أن يفعله بنفسه، وإن أكبر فائدة في الممثِّلين هو أنهم يقدرون على المناقشة في الأمور التي يقدر الشعب على التدقيق فيها.»

وقد فصَّل دولولم[76] — الذي جاء بعد روسو — نظرية مونتسكيو أكثر من ذي قبل؛ فقد أثبت أن تصويت الشعب للقوانين تصويتًا مباشرًا لا يمنح الشعب سلطة نافعة، ومما قاله: «إنَّ سواد الناس — وقد شغلتْهم أمور العيش — ليسوا ذوي معرفة تكفي لبتِّ تلك الأمور، ثم إنَّ الطبيعة الضنينة بمنح المواهب لم تمنَح سوى قليل من الناس أدمغة قادرة على فهم دقائق الاشتراع، فكما أن المريض يَكِلُ أمره إلى طبيب، وكما أن المتقاضي يَكِلُ دعواه إلى محامٍ، كذلك يجب على أكثر أبناء الوطن أن يَكِلُوا تنفيذ الأمور إلى مَنْ يرونهم أقدر منهم عليه.»

ومثل ذلك ما أتى به سيايس[77] — على رغم قلَّة إعجابه — بالدستور الإنكليزي، فقد بيَّن ضرورة الحكومة التمثيلية في أمر الاشتراع، وأسهب في مدح فوائدها بالنسبة إلى الحكومة المباشرة، فإليك ما جاء في خطبته التي ألقاها في سنة ١٧٨٩ في المَجلس التأسيسي

الفرنسي: «قلَّما تشبه شعوب أوربة الحديثة شعوب القرون القديمة؛ ففي هذه الأيام لا يبالَى بغير التجارة والزراعة والصناعة، وإنَّ الشوق إلى الثروات يجعل دول أوربة كنايةً عن مصانع واسعة على ما يظهَر، وفي هذه المصانع الكبيرة يُفكَّر في الإنتاج والاستهلاك أكثر ممَّا في السعادة؛ ولذا ترانا مجبورين على أن لا نرى في سواد الناس سوى آلاتٍ للعمل، ومع ذلك لا تَستطيعون أن تحرموا هذه الجموع غير المتعلِّمة المُنهمِكة في الشغل صفة الوطني والتمتُّع بالحقوق الوطنية، والعلَّة هي أنها لما كانت مُكرَهة على إطاعة القانون وجب أن تَشترك في سَنِّه، ويُمكن أن يقع هذا الاشتراك على وجهتين: إما أن يَعتمد أبناء البلاد من غير أن يبيعوا حقوقهم على أُناسٍ مُقتدرين منهم، وأن يوكلوهم بممارسة تلك الحقوق، وإما أن يمارسوا بأنفسهم حقوقهم في وضع القوانين، والفرق بين هذين النظامين السياسيين عظيم إلى الغاية، وإنَّا لا نتردَّد في اختيار أحدهما؛ فأولًا: لأن أكثرية الفرنسيِّين العظمى لم تكن من العلم على جانب يجعلها تُبالي رأسًا بالقوانين التي يجب أن تسود فرنسا. وثانيًا: لأنَّ ما تضعه هذه الأكثرية بنفسها من القوانين السارية على ستة وعشرين مليونًا من الناس لا يكون صائبًا أبدًا.»

وإني ألخِّص في بضع كلمات تلك الأدلة المنطقية التي قيلتْ ضد نظام حكومة الشعب المُباشرة في أمر الاشتراع، فأقول: إنَّ هذا النظام ذو محاذير كثيرة في الأساس وفي الشكل، هو فاسد من حيث الأساس؛ لأنَّ أكثرية أبناء الوطن القادرة على اختيار الممثلين وتعيين وجهة الاشتراع والحكومة عاجزة عن تقدير القوانين أو لوائح القوانين التي تُعْرَض عليها، وعلَّة هذا العجز هي كونها عاطلةً عن علم تتمكَّن به من فهم اللوائح القانونية ووقت كافٍ لدرسها، فلو عُرِضَ قانون في التجارة وقانون في البحرية على القرويِّين وسكان الجبال مثلًا لحدَث أحدُ الأمرين؛ إما أن تقترع أكثرية هؤلاء له بلا قيد ولا شرط من غير أن تفقه معناه. وإما أن تَرفضه مع احتمال إصابته بسبب بعض الاعتبارات الثانوية الناشئة عما في نفوس الشعب مِن أوهام وأضاليل.

وليس نظام الحكومة المُباشرة بأقل فسادًا من ذلك في الشكل؛ فهو يُقصي — قبل كل شيء — أيَّ مناقشة مؤثِّرة أمام الهيئة التي يقتضى أن تقترع للقانون اقتراعًا نهائيًّا. نعم، إنَّ مناقشة كهذه كانت ممكنة في الجمهوريات الصغيرة القديمة؛ حيث كان مجلس الشعب كله يقدر على الاجتماع في مكان عام، وحول منبر الخطابة الذي كان يصعده أشهر أبناء الوطن وأخطب خطباء الأمة، ولكنَّ مناقشة مثل هذه تتعذَّر في ألوف المجالس الابتدائية التي تنقسم إليها الأمة الكبيرة بحكم الطبيعة للقيام بأمر الاقتراع، ولا يُعتَرض

على ذلك بأن يُقال: إنَّ للمُجتمعات الحديثة في الصحف اليومية وسيلة استخبار ومناقشة أشدَّ تأثيرًا من خُطَبِ الخطباء في القرون القديمة بألف مرة، فصوتُ الصحف غير كافٍ لتثقيف الشعب في أمر القوانين التي تُعْرَض للمناقشة فيها؛ لأن الرجل العاميَّ إذا طالع صحفًا فعلى وجه متقطِّع، ويقتصر على صحيفة واحدة، الأمر الذي لا يَقِف به على اختلاف الآراء في القانون، ثم إنَّ التجربة تدلُّ على أن المناقشات التي تجيء في الصحف المُعدَّة لطبقات العامة سطحية مملوءة بالعواطف، وفضلًا عن ذلك نرى لنظام الحكومة المباشرة محذورًا آخر؛ وهو أن الذي يُعْرَض على الشعب هو القانون ككلٍّ لا يتجزَّأ، وذلك خوف الوقوع في ما تؤدي إليه المناقَشة الشعبية في القانون مادةً مادة من صعوبات لا تُقتحم، والاقتراع في مثل هذه الأحوال لا يقع بحرِّية؛ فالمُقترِع يرى نفسه إزاء أحد الأمرَين: إما أن يرفض القانون الذي يراه صائبًا في مجموعه بسبب مادة فيه يَعتقد أنها مما لا يُسلِّم به، وإما أن يَرضى بهذه المادة خشية رفض القانون كله.

على أنه يُمكن أن يُعترض على ذلك بأن يقال: إنَّ نظام الحكومة المُباشرة محتوٍ على فوائده الخاصة به، وعلى ما في الحكومة التمثيلية من ضمانات؛ أي: إنَّ الشعب لا يَقترع به مباشرةً إلا للقوانين التي تناقشت المجالس التمثيلية فيها مقدَّمًا، وإنَّ عرْضَها على الشعب هو من قبيل الاحتياط والتحفُّظ.

يَنطوي تحت هذا الأمر الصالح في الظاهر محاذيرُ حقيقية؛ فهو أولًا قد يؤدِّي إلى وقف الإصلاحات المعقولة وسير الاشتراع، فما أكثر القوانين الصالحة التي حبطت في سويسرة أمام نظام الاستفتاء العام المُسمَّى بالرفرندم،[78] ثم إنه قد يؤدِّي إلى تقليل قيمة المجهودات المفيدة في المجالس التمثيلية، فهذه المجالس تميل — بحكم الطبع — إلى اختصار المناقشات الاشتراعية وتضييق دائرة الأعمال التمهيدية؛ لما يَعتورُها — إذ ذاك — من عدم الوثوق بنتيجة مساعيها؛ أي بأن القانون الذي يُحكم وضعه لا يحيط بفعل أحد الأوهام الشعبية، وقد ينشأ عنه أن تضع أكثرية المجلس بعض تدابير خَطِرة في المستقبل، على رغم ما تُدْخِله هذه التدابير من سرور مؤقَّت إلى نفوس الشعب، مُعتمدةً في ذلك على أن اقتراع الشعب لها يُخلصها من كل تبعة في سَنِّها.

ويمكن أن نتصوَّر تدخُّل الأمة المباشر في الاشتراع على شكل آخر وهو المُسمَّى في بعض الأحيان بالاستفتاء الاستشاري (الرفرندم الاستشاري)؛ فالمُشترع بحسب هذا الشكل يَعرض المبدأ الإصلاحي الذي اختلفَت الأحزاب فيه على الأمة رأسًا لتُبْدِي رأيها فيه، وما هي فائدة هذا الاستفتاء إن لم تكن فرار أكثرية المجالس من المسئولية الأدبية

التي يجب أن تتحمَّلها في نظام الحكومة التمثيلية؟ يجب أن يُسْكَبَ المبدأ المذكور في قالب قانون؛ وذلك بعد أن تقترع له الأمة، وكيف يوثق بأن الشكل الذي يضعه فيه المشترع يكون ملائمًا تمامًا لرغائب الأكثرية التي اقترعت له؟ أوَلَا يكون تنزُّل المجالس الاشتراعية المذكورة بحجَّة حسم النزاع بين الأحزاب مصدرًا لتعقيد الأمور ومنشأً لمنازعات جديدة؟

ولقد قيل باستفتاء الأمة المباشر في القوانين الدستورية، وبأنَّ الحكومة التمثيلية التي رُؤي كفايتها في سَنِّ القوانين العادية لا تَكفي لوضع القوانين الدستورية، والسبب الرئيس الذي أُبْدِيَ في هذا الباب هو أنَّ الدستور لما كان أساس كل القوانين، وكان هو الذي تقول فيه الأمة بنظام الحكومة التمثيلية بدلًا من نظام الحكومة المُباشرة، وكان هو الذي تُوافق فيه على التفويض بسلطتها الاشتراعية وجب أن تجيزه، ولكن هذا الرأي الذي كان ذا تأثير كبير نشأ بالحقيقة من وهمٍ تطرَّق إلى كُتَّاب القرن الثامن عشر، فأكثر هؤلاء الكُتَّاب — مع استصوابهم نظام الحكومة التمثيلية في وضع القوانين العادية — رفضوا تطبيقه في سَنِّ الدساتير، وعلَّة الأمر هي اعتبارهم الدساتير كعقد اجتماعي حقيقي مؤسِّس للدولة نفسها، غير أن هذا المذهب فاسد، فغاية الدستور ليست تأسيس الدولة التي تنشأ عن ارتقاء الأمة بحكم الطبيعة، وإنما غايتُه تعيين شكل الدولة والحكومة، ولو نظرنا إلى الأساس لرأينا أنه لا فرق بين القوانين الدستورية والقوانين الأخرى، وأنَّ منْح الدساتير شيئًا من الثبات والقوة يجعلها في معزل عن سلطة المشترع العادي أمرٌ مصنوع، ولا نُنكر أنَّ الخطأ في وضع الدستور أشدُّ خطرًا منه في القانون العادي، وأنه يصعب تلافيه، وأنه لهذا السبب يجب أن يكون في حرزٍ من تعدِّي المشترع العادي، إلا أنه يوجد في الأحوال الخاصة التي يُسَنُّ الدستور فيها ضمانٌ كافٍ لصيانته.

تلك هي المسألة من حيث المبادئ المجرَّدة، وهنا يجب الرجوع إلى التاريخ أيضًا؛ فقد طُبِّقت الحكومة المباشرة في الأزمنة الحديثة في الدول الثلاث: فرنسا وأميركا وسويسرة، ولا يخلو البحث في ذلك من فائدة.

طبَّقت فرنسا نظام الاستفتاء الشعبي عدة مرات في سَنِّ القوانين الدستورية، وأول مجلس قال باتخاذ هذا النظام في فرنسا هو مجلس العهد؛ وبيان ذلك أن المجلس التأسيسي الفرنسي الأول كان يميل إلى نظام الحكومة التمثيلية، فلم يفكر في عرض دستور سنة ١٧٩١ على الشعب، ولكن مجلس العهد منذ جلسته الأولى — أي في ٢١ سبتمبر سنة ١٧٩٢ — ذهب إلى أن الدستور عقد اجتماعي، فاقترع بالإجماع

للاقتراح الآتي؛ وهو: «أنَّ مجلس العهد الوطني يُعلن أنه لا دستور بلا موافقة الأمة.» وقد استمرَّ تأثير هذا المبدأ كثيرًا؛ فقد طُبِّق على دستور ٢٤ يونيه سنة ١٧٩٣ ودستور ٥ فروكتيدور من السنة الثالثة، اللذَين صوَّت لهما مجلس العهد، وعلى دستور ٢٢ فريمير من السنة الثامنة.

وقد استُفتيَ الشعب في جعل القنصلية مدى الحياة، وفي إقامة الإمبراطورية فأفتى بهما بالتعاقب، ولكن دستور سنة ١٨١٤ قام على مبدأ آخَر؛ فهو — مع وضعه من قِبَل لجنة انتُخب أكثرها من أعضاء مجلس الشيوخ والهيئة الاشتراعية — ذهَب إلى أنه منحةٌ من الملك، ولكنه لما سُنَّ دستور الإمبراطورية الإضافي قال مرسوم ٢٢–٢٥ أبريل سنة ١٨١٥ بعرضِه على الأمة الفرنسية، وبعد ثورة سنة ١٨٣٠ أعيد النظر في دستور سنة ١٨١٤ حسب نظام الحكومة التمثيلية؛ أي من قِبَل مجلس النواب ومجلس الشيوخ؛ وذلك من غير أن يطلب أحدٌ اتِّباع شريعة الدور الثوري والدور الإمبراطوري القائلة باستفتاء الشعب في الدساتير، وفي سنة ١٨٤٨ لما وضَع المَجلس التأسيسيُّ الفرنسي دستورًا جديدًا لم يفكِّر في عرضه على الشعب ليُبدي رأيه فيه.

وفي ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ أُسْقِطَ المَجلس الاشتراعي فظهر نظام الحكومة المُباشرة؛ إذ طلب رئيس الجمهورية لويس نابليون إلى الأمة أن تُفوِّضَ إليه سلطة كافية لسنِّ دستور حسب القواعد التي ذكرها في منشوره، فوافقتْه الأمة على ذلك بأكثرية غالبة (٧٥٠٠٠٠٠ صوت)، وُضِعَ هذا الدستور، فجاء فيه أنَّ مجلس الشيوخ يستطيع في المستقبل أن يقترح تعديله، وأن هذا التعديل يصبح نافذًا بعد موافقة السلطة التنفيذية عليه؛ وذلك بشرط أن «تُسْتَفْتَى الأمة في كل تعديل يمس مبادئ الدستور الأساسية التي جاءت في منشور ٢ ديسمبر ووافقت عليها الأمة الفرنسية.» على هذه المبادئ استُفْتِيَ الشعب في شهر نوفمبر سنة ١٨٥٢ في مسألة إقامة النظام الإمبراطوري، واستُفْتِيَ في دستور الإمبراطورية الذي وُضِعَ في سنة ١٨٧٠.

ولكنه حينما اقترع المَجلس الوطني الفرنسي في سنة ١٨٧٥ لقوانين فرنسا الدستورية استند إلى السيادة التي ذهَب إلى وجودها فيه ولم يُفكِّر قطُّ في استفتاء الشعب فيها.

ولو أردنا أن نقدِّر نظام الحكومة المباشرة في فرنسا — وذلك بعد النظر إلى الحوادث المذكورة — لرأينا أنه لم يتفق له تأثير يتمكَّن به من منح الدساتير ما تتطلَّبه من الدوام والقوة؛ فمن هذه الدساتير نذكر دستور سنة ١٧٩٣ الذي لم يُنفَّذ قط، ودستور الإمبراطورية الإضافي الذي لم يطبَّق على وجه التقريب، ودستور سنة ١٨٧٠ الذي لم يَعِشْ سوى ثلاثة أشهر.

وفي الولايات المُتَّحدة الأمريكية اتُّخِذَ التصويت الشعبي في الاقتراع للقوانين الدستورية أو العادية، وليس هذا الأمر حديث العهد فيها؛ فقد طبَّقته مُستعمَرات إنكلترة الأميركية الشمالية قبل إعلان استقلالها، ومنها نذكر المستعمَرات التي أسَّسها أنصار المذهب البيوريتاني، والتي كان يحقُّ لكل واحد من أبنائها أن يشترك في انتخاب القُضاة، وفي الاقتراع للقوانين رأسًا، ولكن مدة هذا الطور الحقوقي لم تستمرَّ كثيرًا؛ إذ لم يلبث أبناء البلاد أن صاروا ينتخبون نوابًا ذوي حقٍّ في الاشتراع مكانهم؛ وذلك من غير أن يتخلوا عن حقوقهم في انتخاب القُضاة، ولما أعلن الأميركيون استقلالهم كان نظام الحكومة التمثيلية سائدًا للمُستعمَرات الأميركية، ومِن الولايات الثلاث عشرة التي تألَّف منها الاتحاد الأميركي في البداءة لم تَعرض ولاية دستورها الأول على الشعب ليُبدي رأيه فيه سوى ماساشوزيت[79] ونيوهامبشير،[80] وفي سنة ١٨٢١ لما أرادت مقاطعة نيويورك أن تُعيد النظر في دستورها سلكت سبيلها ففتحت باب حركة لم تلبثْ أن تسرَّبت في المقاطعات الأخرى، واليوم يبرز مبدأ الاقتراع الشعبي في الولايات المتَّحدة كما يأتي:

أولًا: إنَّ المجلس التأسيسي هو الذي يقوم بإعادة النظر في مجموع الدستور، وقد تُرِكَ حق اقتراح إعادة النظر للمجلس الاشتراعي في المقاطَعة على أن يستفتي هذا المجلس الشعب في هل يجب أن يُجْمَعَ مجلس تأسيسي أم لا؟

ثانيًا: عندما يقولُ الشعب بجمع مجلس تأسيسي ويضع هذا المجلس دستورًا جديدًا يجب أن يُعْرَضَ هذا الدستور على الشعب ليَقترع له أو عليه.

ثالثًا: عندما يُرَى تعديل جزء من الدستور يقوم المجلس الاشتراعي باقتراح هذا التعديل وصوغه ثم يُسْتَفْتَى الشعب فيه رأسًا.

إنَّ لاستفتاء الشعب في أمر الدستور أهميةً كبيرةً في الولايات المتحدة؛ فدساتير هذه الولايات لا تحتوي على القواعد التي تتألَّف منها الحقوق الدستورية فقط، بل تشتمل أيضًا على قواعد تخص الحقوق المدنية والجزائية والإدارية، وهي بذلك تُضيِّق دائرة سير المشترع العادي، ويتألَّف منها قانون شامل لمبادئ الاشتراع الجوهرية كلها؛ والسبب في ذلك هو سوء الظن بالمشترع، والرغبة في استفتاء الشعب في كثير من الأمور.

ويوجد — عدا الأمور المذكورة — دساتير في الولايات المتَّحدة تقول باستفتاء الشعب في بعض القوانين استفتاءً إلزاميًّا؛ ومن ذلك نص دستور رود أيلاند[81] على ضرورة استفتاء الشعب في كل قرض يُجاوز مبلغًا معيَّنًا، ومنه نصَّ بعضُ الدساتير على ضرورة استفتاء الشعب في إصدار الأوراق النقدية، وفي كل قانون يوسِّع حق التصويت ... إلخ.

ومما هو جدير بالذكر أنَّ سير الولايات المتحدة نحو مبدأ الاستفتاء الشعبي المباشر يتعلَّق بالولايات الخاصة دون دولة الاتحاد، فكما أن القوانين التي يقترع لها المؤتمر لا يُسْتَفْتَى فيها الشعب، فهو لا يُسْتَفْتَى في أي تعديل يطرأ على الدستور أيضًا، والمؤتمر هو الذي يَقترع لهذه التعديلات ثم تُعْرَض على المجالس الاشتراعية في الولايات الخاصة لتُوافق عليها.

وسويسرة في أيامنا هي الوطن الحقيقيُّ للاشتراع الشعبي المباشر؛ فهذا النظام سائدٌ لحكومات مقاطعاتها ولحكومتها الاتحادية، وهو لما اتُّخذ فيها كان السبيل ممهَّدًا؛ إذ كان قد أُتِيَ فيما مضى بتطبيقات عليه، وإن استندت هذه التطبيقات إلى مبادئ أخرى.

كان في القرون القديمة مجالس عامة مؤلَّفة من أبناء الوطن الراشدين تُمارس السيادة في المقاطَعات أوري[82] وشويتز[83] وأبوالدن[84] ونيدوالدن[85] وجيرسو[86] وزوغ[87] وغلاريس[88] وأبانزيل رود،[89] فهذه المجالس — التي كانت تجتمع في أدوار معيَّنة في الساحات العامة المكشوفة — كانت تزاول نظام الحكومة المباشرة، فتقترع للقوانين، وتبتُّ المسائل التي تمسُّ المصلحة العامة، وتنتخب ما يلائم هذا النظام الديمقراطي من القضاة، وفي الوقت الحاضر جرى البحث في تاريخ المقاطَعات المذكورة بشوق واحترام، لا من قِبَلِ السويسريين الذين يَرونها مبشِّرة بنظامهم الديمقراطي الحديث فقط، بل أيضًا من قِبَلِ الأنغلوسكسونيين الذين يعدُّونها أساس الحرية الجرمانية البعيد، ويَعتبرون أنفسهم وارثي تلك الحرية، وممثِّلين لها.

وهنالك مقاطعات أهم مِن تلك كانت في بعض الأحوال تُطبِّق نظام الحكومة المباشرة، ولكن على وجه آخر، ومن هذه المقاطعات نذكُر مقاطعة برن[90] التي كانت حكومتها في القرن الخامس عشر والقرن السادس عشر تَستشير رعاياها في الأحوال الصعبة.

وقد كان لتحالُف المقاطعات السويسرية القديم مجلس ممثِّل لهذه المقاطعات، وكان يُسمى الديات؛[91] فهذا المجلس كان يَشترك فيه نائبان عن كل مقاطعة، وكانت وكالة هؤلاء النواب مقيَّدة، فكانوا لا يستطيعون أن يَحيدوا عنها قيد شعرة من غير أن يستأذنوا مقاطعاتهم، وكانت مُقرَّرات مجلس الديات لا تُصبح إلزامية إلا بالإجماع.

كان الشعب السويسري يُمكنه أن يتعوَّد بتلك المجالس العامة نظام الحكومة المباشرة، ولكنَّ المجالس المذكورة كانت غير مرغوب فيها، وكانت المقاطعات المتَّخذة لها تتدرَّج إلى اقتفاء أثر المقاطعات الأخرى بدلًا من أن تكون قدوةً لها، والحقيقة أنَّ الثورة

الفرنسية هي التي أثَّرت في المقاطعات السويسرية بما أذاعته من المبادئ والنظريات، فاسمع ما قاله كورتي[92] في الدستور السويسري الذي سُنَّ في ٢٠ مايو سنة ١٨٠٢: «إنَّ هذا الدستور هو أول دستور اقترع له الشعب السويسري، وبه أُدْخِلَ إلى سويسرة مبدأ الرفرندم الدستوري أول مرة كما أُدْخِلَ إلى فرنسا قبل ذلك التاريخ بعشر سنوات، فبعد أن نظم مجلس الأعيان الدستور المذكور استفتى فيه أبناء الوطن السويسري الذين لا تقلُّ أعمارهم عن عشرين سنة، وقد وقَع الاقتراع في شأنه في الكُوَر، وكان يمكن أبناء الوطن أن يصوِّتوا له أو عليه في سجل هذه الكور في مدة أربعة أيام.»

لا ريب في أن النفوذ الفرنسي هو الذي أملى تلك الطريقة، ولا فرقَ بينها وبين الأسلوب الذي سارت عليه فرنسا في استفتاء سنة ١٨٠٢ وسنة ١٨٠٤، وسرعان ما آتت الطريقة المذكورة أُكُلها؛ فقد ذهبت سويسرة بعدئذٍ إلى المبدأ القائل بضرورة استفتاء الشعب في شأن كل دستور، كما هو الواقع في الولايات التي يتألَّف منها الاتحاد الأميركي.

وأما تطبيق نظام الاشتراع الشعبي على القوانين العادية، فقد ظهر أول مرة سنة ١٨٣٠–١٨٣١ في مقاطعة سنت غال وفي المجلس الذي عُهِدَ إليه في تعديل دستور هذه المقاطعة؛ وذلك على أثر الثورة التي اشتعلت في فرنسا في السنة المذكورة، وقد وقع جدال حامي الوطيس بين أنصار النظام التمثيلي المحض وبين الديموقراطيين الذين كانوا يرون أن يُعرض كل قانون على الشعب ليوافق عليه، والنتيجة التي نشأت عن هذا الجدال هو أنه تقرَّر مبدأ الرفض الشعبي الذي نُصَّ عليه في الدستور الجديد بالعبارة الآتية وهي: «إنَّ للشعب حقًّا في إبداء استحسانه لأي قانون في مدة معينة، وفي إبداء رفضه لهذا القانون في المدة المذكورة.»

تلك بدعة جديدة، ومَنْ يودُّ أن يَعرف مصدرها فليبحث في غضون الآراء التي قيلت في أثناء الثورة الفرنسية، لا في غضون الأنظمة الديموقراطية السويسرية القديمة، ولا في غضون مجالس الشعب الرومانية، ولم تلبث هذه البدعة أن انتشرت؛ فقد قالت بها مقاطعة بال[93] في سنة ١٨٣٢، وقالت بها مقاطعة فاليه[94] في سنة ١٨٣٩، وقالت بها مقاطعة لوسرن[95] في سنة ١٨٤١، غير أنه أصابها في سنة ١٨٤٢ شيء من الفشل والوقوف؛ إذ رفضتها مقاطعة زوريخ[96] المهمة بعد مجادلات عنيفة، ثم استأنفت سيرها لابسةً شكلًا جديدًا؛ ففي سنة ١٨٤٥ اعتنقت مقاطعة فود[97] مبدأ الرفرندم الشعبي الاختياري، على أن يكون أمر الرجوع إليه منوطًا بالمجلس الكبير، وإن شئت فقل: بالمجلس الاشتراعي،

وما هو المؤثِّر في اتخاذ هذا المبدأ في هذه المرة؟ كان المؤثِّر هو الثورة الفرنسية أيضًا؛ وذلك بحسب شهادة شهود العيان.

وعلى ما تقدَّم تكون عناصر الاستفتاء الشعبي الأساسية قد تسرَّبت بالتدريج في المقاطعات السويسرية، ولما تحول التعاهُد السويسري في سنة ١٨٤٨ إلى دولة اتحادية اتخذ دستور سنة ١٨٤٨ نظام الحكومة التمثيلية، وقد نشأ عن ذلك بطءٌ في انتشار طريقة الاشتراع الشعبي المباشر في المقاطعات، وإنَّا إذا استثنَينا مقاطعة فريبورغ[98] نرى اليوم أنَّ نظام الحكومة التمثيلية غاب عن كل مقاطعة سويسرية، وأنَّ الفوز كُتِبَ لنظام الحكومة المباشرة.

ولتدخُّل الشعب في مسألة الاشتراع في سويسرة طرق وأشكال مختلفة، وإليكها:

أولًا: طريقة الرفض الشعبي؛ فهذه الطريقة التي كان أول ظهورها في مقاطعة سنت غال[99] تقول بأنه إذا أعلَنَ فريق معيَّن من أبناء الوطن في مدة محدودة دستوريًّا أنه يعارض قانونًا سنَّه المجلس الاشتراعي يُسْتَفْتَى الشعب في هذا القانون، وللشعب حينئذٍ أن يرفضه أو يستحسنه، والقانون — لكي يتمَّ رفضه بحسب هذه الطريقة — يجب أن يقترع عليه أكثرية الناخبين، وعند إفراز الأصوات تقول هذه الطريقة بأن يُعتبر المُمتنعون عن الاقتراع من فريق المقترعين للقانون.

ثانيًا: طريقة الرفرندم، فهذه الطريقة حيث قيل بها ضرورية لتمام القانون؛ فالقانون في المقاطعات التي اعتنقَت نظام الرفرندم لا يُصبح قانونًا بمجرد اقتراع المجلس الاشتراعي له، ثم إنه في نظام الرفرندم يُنْظَر عند إفراز الأصوات إلى عدد المقترعين للقانون وعليه، ولا يُنْظَر إلى الممتنعين عن الاقتراع، ولطريقة الرفرندم شكلان مختلفان؛ الأول شكل الرفرندم الإلزامي القائل بأن القانون لا يَصير قانونًا إلا بعد أن يوافق الشعب عليه، والشعب بموجب هذا الشكل يجتمع مرةً أو مرتين في السنة ليُفْتِيَ في القوانين التي وضع المجلس الاشتراعي لوائحها في أثناء المدة التي تمرُّ بين اجتماعين، وأما الشكل الثاني فهو شكل الرفرندم الاختياري القائل بأن يُنشر القانون الذي يضعه المجلس الاشتراعي، ويرى هذا المجلس أن يَستشير البلاد فيه، فإذا رأى فريق من أبناء الوطن في مدة محدَّدة دستوريًّا أن يستفتي الشعب في القانون المذكور يعرضه عليه، وإلا يُصبح القانون معمولًا به.

ثالثًا: طريقة الاقتراح الشعبي؛ فهذه الطريقة تمنح أي زمرة من أبناء الوطن — معيَّن عددها دستوريًّا — الحق في المطالبة باستفتاء الشعب في أيِّ إصلاح اشتراعي تقترحه،

ولهذه الطريقة أشكال مختلفة؛ ففي الغالب تُكرِه الزمرة المذكورة المجلس الاشتراعي؛ إما على تنظيم قانون في الموضوع الذي تقترحه، وإما عند رفضه، على أن يُسأل الشعب هل يود أن يُشتَرع في الموضوع المذكور؟ والمجلس الاشتراعي في كلا الحالين هو الذي ينظِّم القانون، ولكن هنالك دساتير أخرى تسمح لأبناء الوطن — الذين يبلغ عددهم النصاب المقرر دستوريًّا — بأن ينظموا أي لائحة قانونية، وبأن يعرضوها على المجلس الاشتراعي الذي يجب عليه إذ ذاك أن يستفتي الشعب فيها، وللمجلس حينئذٍ أن يُرفق تلك اللائحة بلائحة مختلفة من عنده، على أن يُبْدِيَ أسباب معارضته فيها.

وهذه التحولات الأساسية التي حدثت في دساتير المستعمَرات أثَّرت في دستور دولة الاتحاد، فمع أنَّ دستور سنة ١٨٤٨ لم يقُل بتدخُّل الشعب في أمر الدستور تدخُّلًا مباشرًا ذهب إلى تدخُّله على شكلين؛ فمِن جهة قرَّر وجوب موافقة الشعب على كل دستور جديد أو كل تعديل ينال الدستور، ومن جهة أخرى قال بأن يكون للشعب شيء من حق الاقتراح؛ أي أن لا يكون الشعب حَكمًا عند اختلاف مجلسَي دولة الاتحاد في وجوب تعديل الدستور وعدم وجوبه فقط، بل أن يستطيع أيضًا كل خمسين ألفًا من أبناء الوطن أن يطلبوا سؤال الشعب في هل يقتضى تعديل الدستور أم لا؟ والمجلسان هما اللذان يكتبان نصوص الدستور الجديدة.

وقد رُؤي في سنة ١٨٧٢ تعديل الدستور، فبُذِلَ كثير من المساعي في سبيل إدخال المبادئ التي تسرَّبت في مختلف المقاطعات إلى عالم الاشتراع الاتحادي، واللائحة التي وافَق عليها المجلسان إذ ذاك تضمَّنت المبدأين الآتيَين؛ وهما: أولًا تطبيق نظام الرفرندم على قوانين الاتحاد إذا طلب ذلك خمسون ألفًا من أبناء الوطن أو خمس مقاطعات. ثانيًا الاعتراف للشعب بشيء من حق الاقتراح، غير أن الشعب لم يوافق على الدستور الذي عُدِّلَ على هذا الوجه، فاضطرَّ المَجلسان حينئذٍ إلى استئناف العمل، فنظَّما لائحةً جديدة، وقد أصبحت هذه اللائحة دستورًا في ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤ بعد أن اقترع الشعب لها، وقد قال هذا الدستور بنظام الرفرندم الاختياري في أمر القوانين الاتحادية، ولم يذهب إلى مبدأ الاقتراح الشعبي في أمر تلك القوانين، وإنما حافظ على حقِّ الاقتراح الشعبي في أمر الدستور.

قلنا: إنَّ دستور سنة ١٨٤٨ نصَّ على أنَّ كلَّ خمسين ألف سويسري يَستطيع أن يُكْرِهَ المجلس الاتحادي على عرض مسألة تعديل الدستور على الشعب ليُبدي رأيه فيها، غير أنه سُئل هل يسمح هذا النص بأن يُقترح تعديل الدستور تعديلًا جزئيًّا؟ وقد اتُّخذ

هذا السؤال علَّةً لتقرير المبدأ القائل بحقِّ الشعب في الاقتراح الجزئي الذي اتَّفق عليه مختلف الأحزاب على ما يظهر؛ ففي سنة ١٨٩١ اقترع المجلسان لتعديل المواد: ١١٨ و١١٩ و١٢١ من الدستور السويسري، وجاء في المادة ١٢١ المعدَّلة أنه يحق للشعب أن يقترح تعديل الدستور تعديلًا جزئيًّا، ولما عُرِضَ هذا التعديل على الشعب وافَقَ عليه في ٥ يوليه سنة ١٨٩١.

ويظهر أنَّ مبدأ الرفرندم الشعبي يتسرَّب في حكومات العنصر الإنكليزي الديموقراطية، وأقصد بهذه الحكومات مستعمَرات أوستراليا؛ ففي سنة ١٨٩٦ وضعت حكومة أوستراليا الجنوبية لوائح قانونية في الرفرندم، فاقترع لها مجلس النواب ورفَضها مجلس الشيوخ، ومثل هذا ما حدث في سنة ١٨٩٧ في فكتورية ونيوساوث ويلس، وفي سنة ١٨٩٨ اقترحت حكومة نيوساوث ويلس أن تعدَّل تلك اللوائح التي رُفِضَت تعديلًا قائلًا بأن يُسْتَفْتَى الشعب عند اختلاف مجلسي الاتحاد، ودستور حكومة أوستراليا الاتحادية الذي سُنَّ في سنة ١٩٠٢ هو الذي قال بنظام الرفرندم.

إذًا يبدو الرفرندم الاشتراعي كهدفٍ ترمي إليه النظم الديموقراطية في الوقت الحاضر، ومما يستوقف النظر ظهوره بمظهر الساحر للنفوس المحافظة أيضًا؛ فقد جاء في لائحة تعديل الدستور التي عرضتْها الوزارة البلجيكية باسم التاج في ١ فبراير سنة ١٨٩٢ أنه يحقُّ للملك أن يستفتي الشعب قبل أن يَرفض موافقته على لائحة اقترع لها المَجلسان، إلا أنه ثار حول هذا الامتياز الذي أريد منحه للتاج كثير من الاعتراضات؛ فترك الاقتراح الذي كان يرمي إليه تركًا نهائيًّا.

وعندما بُحِثَ سنة ١٩١١ في سلطات مجلس اللوردات الإنكليزي التي ذكرناها في فصل سابق وُجِدَ مَنْ قال بإدخال الرفرندم الاشتراعي إلى إنكلترة، وقد ذكره كثير من الخطباء في مجلس النواب بحماسة، وفي سنة ١٩١٧ عُقِدَ مؤتمر للبحث في مختلف اللوائح التي قُصِدَ بها حلُّ ما يقع بين مجلس النواب ومجلس اللوردات من الاختلاف، فذهبت لجنة إصلاح مجلس اللوردات إلى حلِّ ذلك الاختلاف حسب طريقة الرفرندم الشعبي، غير أنه جاء في تقرير اللورد بريس المؤرِّخ في ١٤ أبريل سنة ١٩١٨: «أنَّ أكثرية المؤتمر عارضت طريقة الرفرندم خشية عدم انحصارها في المستقبل في الدائرة التي اقتُرِحَت لأجلها، وخشيةَ أن يؤدي هذا التوسُّع إلى تقليل سلطة البرلمان واحترامه وتقديرًا لعدم ملاءمته لمملكة كبيرة كإنكلترة.»

ثم إن دستور ألمانيا الذي سُنَّ في سنة ١٩١٩ قال بنظام الرفرندم الاختياري وبمبدأ الاقتراح الشعبي؛ إذ نصَّ على أنَّ رئيس الإمبراطورية يستطيع في مدة شهر — بعد اقتراع

الريشتاغ لأحد القوانين — أن يقرِّر استفتاء الشعب في هذا القانون، وعلى أنه يجب استفتاء الشعب في القانون عندما يَطلب ثلث أعضاء الريشتاغ تأجيل نشره، ويطلب نصف عُشْر الناخبين عرضه على الشعب ليُبدي رأيه فيه.

ثمَّ إنَّ الدستور المذكور نصَّ على أنه يحق لعُشْر الناخبين أن يَطلبوا إلى الحكومة أن تعرض على المجلس لائحةً قانونية، فإذا اقترع هذا المجلس اللائحة المذكورة من غير تعديل، فلا يَبقى محلٌّ لاستفتاء الأمة فيها، وإذا عدَّلها أو رفضها وجب عرضها على الأمة لتقول كلمتها فيها، والميزانيات وقوانين الضرائب والرواتب العامَّة وحدها هي التي لا يُمكن استفتاء الشعب فيها إلا إذا رأى رئيس الإمبراطورية ذلك.

وكيف يُمكن تفسير هذه الحظوة التي يتمتَّع بها نظام الرفرندم لا بين الديموقراطيين وحدهم بل بين خصومهم أيضًا؟ يظهر أن سبب إقبال هؤلاء عليه ناشئ عن كون الشعب في البلدان التي تطبِّق نظام الحكومة المباشرة لم تُمارسه إلا برُوح محافظة؛ ذلك ما يُشاهَد في أميركا وفي سويسرة، بَيْدَ أننا نرى في هذا التفسير شيئًا من البساطة وعدم التدقيق؛ فلو نظرنا إلى الاشتراع السويسري الاتحادي منذ أصبح ديموقراطيًّا تمامًا لاتضح لنا أنه إذا كان تطبيق مبدأ الرفرندم عليه لم يؤدِّ من حيث المجموع إلا إلى مساوئ قليلة، فإنه حال دون إنجاز كثير من الأمور النافعة، وإنه — كما يَعترف به بعض أنصاره — مُتَّصف بالمساوئ التي يراها فيه أشياع نظام الحكومة التمثيلية.

نعم، ظهر الشعب على العموم بمظهر المحافظ الحامي لاستقلال المقاطعات، المقتصد في الأموال العامة، ومِن هذا القبيل رفضه في ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٠٣ اقتراحًا برلمانيًّا قائلًا بعدم عدِّ السكان الأجانب عند تعيين عدد أعضاء المجلس الاتحادي بحسب عدد السكان، ومنه اقتراعه في سنة ١٩٠٧ بأكثرية ساحقة لقانون الخدمة العسكرية الذي يجعل عبء أبناء الوطن السويسري أثقل من ذي قبل، ومنه تصويته في سنة ١٩٠٨ بأكثرية ٢٣٢ و٢٣٥ صوتًا ضد ١٣٥٠٠٠ صوت للتدابير القائلة بتحريم صنْع الأبسنت في سويسرة وإدخاله إليها، ومنه تصويتُه في سنة ١٩٢٠ لدخول سويسرة في جمعية الأمم بأكثرية ٤١٥٠٠٠ صوت ضد ٣٢٨٠٠٠ صوت، إلا أنَّ الشعب في بعض الأحيان برَز في شكل مخالف، ومِن هذا الباب اقتراعه في سنة ١٨٩٨ بأكثرية لا مثيل لها لابتياع الدولة للسكك الحديدية السويسرية، ومنه رفضه في سنة ١٨٩٠ للقانون الاتحادي القائل بتقاعُد شيوخ الموظفين العاجِزين عن القيام بأمور وظائفهم ومنحهم رواتب تقاعُد، ومنه رفضه في سنة ١٨٩٥ لقانون يمنح المجلس الاتحادي أن يُحْدِثَ وظائف خارجية سياسية، وأن يُلغي

غير المقيد منها، ومنه موافقته في سنة ١٩٠٢ على ضريبة جمركية جديدة ملائمة لمذهب القائلين بنظام الحماية الاقتصادي، ومنه رفضه في سنة ١٨٩٥ للائحة قانونية يُقْصَد بها تحسين حال الجيش السويسري، ومن جهة أخرى يُرَى أنَّ الشعب يوافق أحيانًا على مبادئ لا يَستحسنها؛ وذلك لمزجها بتدابير يرغب فيها، وأحيانًا يُرى أن رفض الشعب لقانون يرغب عنه يؤدي إلى رفض قانون آخر لا لسبب غير عرض القانونين عليه في وقت واحد، وأحيانًا يُرَى أن الشعب يرفض قانونًا لتفرُّعات ثانوية مُبالَغ في أهميتها.

وأما الاقتراح الشعبي فهو عامل اضطراب لا ريب فيه؛ فإذا كان من الصعب أن يسير أمر الاشتراع وأمر الاقتراح البرلماني سيرًا منسجمًا فكيف يحدث انسجام بين أمر الاشتراع وأمر الاقتراح الشعبي؟

ومما لا يُورث العجب أن يكون لنظام الرفرندم أتباع في فرنسا، وليس عدد هؤلاء الأتباع كثيرًا؛ وذلك لسقوط اعتبار النظام المذكور بفعل ما وقع في دور الإمبراطورية الأولى والثانية من استفتاءات مكرَّرة، نقول هذا ونحن نرى اقتراح بعض أعضاء البرلمان له غير مرة، وقد رُفِضَت هذه الاقتراحات في كل مرة؛ فقد أُعْرِضَ عنها في سنة ١٩٠٤ وسنة ١٩٠٥ حين طُرِحَت ميزانية المذاهب وفصل الكنيسة عن الدولة، وأُعْرِضَ عنها في سنة ١٩٠٨ حين قيل باستفتاء الشعب في مسألة تعويض النواب، وأُعْرِضَ عنها في سنة ١٩١٤ حين كلَّف المسيو بوغليزي كونتي[100] المجلس بأن يُستشار الشعب في قبول مبدأ التمثيل النسبي.

(٤-٢) السيادة القومية ومسئولية الموظفين والممثلين

يظهر أن نتيجة السيادة القومية الضرورية هي مسئولية الذين يمارسون السلطة العامة، فهؤلاء جميعهم يَسيرون باسم الأمة التي هي موئل السيادة باسمِهم الخاص، وكما أنَّ هذا المبدأ يشمل الموظَّفين الذين يَنحصِر عملهم في تطبيق القواعد المقرَّرة مقدَّمًا في القانون يشمل أيضًا الممثِّلين الذين يريدون لأجل الأمة، ويظهر أنَّ المسئولية المذكورة تتضمَّن أمرَين؛ الأول: التأييد كلما جاوز الموظَّف أو الممثِّل سلطانه. والثاني: إمكان عزل الموظَّف أو الممثل من قِبَلِ السلطة التي منحتْه سلطانه أو وظيفته، وذلك كلما رأته هذه السلطة يُمارس سلطانه أو وظيفته على وجه خَطِر أو قليل الفائدة، ومِن الطبيعي أن يكون مثل هذه الحال حالُ الذين يُمارسون حق الآخرين طوعًا لإرادتهم.

ذهَب بعضهم إلى ذلك الدليل المنطقي، ولم يكن غير نصِّ دستور سنة ١٧٩٣ على «أنه لا ضمان اجتماعي إذا لم يحدِّد القانون بصراحة حدود وظائف الموظَّفين العامِّين، وإذا لم تقرَّر مسئولية كل موظَّف.» غير أنَّ أصول الحقوق عند الأمم الحرَّة ابتعدت من استخراج نتائج الدليل المذكور من حيث تعلُّقه بالممثِّلين؛ ولهذا سببان عمليان: الأول شدة صعوبة تنظيم هذه المسئولية عمليًّا. والثاني: عدم ملاءمتها في الغالب للمصلحة العامة ولمنفعة الممثلين الحقيقية؛ فهي تُبْطِل — بفعل الخوف — عمل الممثِّلين الذي يجب أن يتمَّ في أغلب الأحيان في جوٍّ حرٍّ حتى يكون مفيدًا، من أجل هذا نرى نظام الحكومة التمثيلية يَميل — بحكم الطبيعة — إلى تقرير عدم مسئولية الممثِّلين.

وهنالك مسئولية لا يفكِّر أحد في نفْيها؛ وهي التي تكون عندما يجاوز الممثِّل عن علم وسوء قصد سلطاته المعينة في الدستور أو القانون، فهنا (إذا استثنَينا الصعوبة في إنشاء الهيئة القضائية التي يفوض إليها أمر النطق بالتأييد الذي يكون في العادة كنايةً عن عقاب، ويُمكن أن يؤدي إلى حرمان الممثِّل وظيفته) يكون تطبيق مبدأ المسئولية أمرًا لازمًا لارتباطه بالمنفعة العامة، ولو كان المسئول صاحب السلطة التنفيذية أو المشترعين أو القضاة.

ولكن الأمر يختلف عند النظر إلى نتيجة المسئولية الأخرى — أي إلى إمكان العزل — فعدم إمكان عزل الممثلين — ما داموا سائرين ضمن دائرة سلطاتهم — من مقتضيات نظام الحكومة التمثيلية؛ إذ إنهم — لكونهم ممثِّلين — لا يجب عليهم أن يؤدوا حسابًا عن أعمالهم، والضمان الحقيقي الوحيد الذي يكون بيد الأمة إزاءهم هو أن تفوِّضَ إليهم سلطاتهم لأجَلٍ محدود، وقد انتُهِيَ في الغالب إلى تعيين القضاة مدى حياتهم، وابتُعِدَ من مبدأ العزل حيث يكون هذا العزل عنصر اضطراب وعلَّة ضعف، وبيان ذلك:

أولًا: ذهبت الدساتير الحديثة في البلدان التي فصَلت السلطة التنفيذية عن السلطة الاشتراعية فصلًا حقيقيًّا إلى عدم عزل صاحب السلطة التنفيذية، وقد قصدت بذلك منح هذا الصاحب شيئًا من الاستقلال في العمل، ولم تشذَّ النظُم الجمهورية عن ذلك؛ فهي لم تقُلْ على العموم بغير مسئولية صاحب السلطة التنفيذية مسئولية جزائية، ولكن الشرائع الحديثة نقلت مسئولية رئيس الدولة إلى وزرائه، ومنحت المجالس التمثيلية في البلدان التي قالت بنظام الحكومة البرلمانية وسيلة للوصول إلى عزل الوزراء أو استعفائهم من غير أن تمسَّ صاحب السلطة التنفيذية.

ثانيًا: إنَّ عدم مسئولية القضاة وعدم إمكان عزلهم من المبادئ التي ذُهِبَ إليها بوجه عام، ففرنسا لم تقُلْ بمسئوليتهم الجزائية إلا في حالة ارتكابهم خيانة في أثناء وظيفتهم، وهي لا تؤاخذهم بسبب خطأ أو إهمال يَنشأ عن قيامهم بوظائفهم، وإنما تؤاخذُهم مدنيًّا وماليًّا بسبب غشٍّ أو غُبْن كبير يأتون به، وهم لا يُعْزَلون إلا في أحوال استثنائية، ولا يُعزل القضاة في إنكلترة من قِبَل التاج إلا بناءً على عريضة يعرضها عليه المجلسان، وتفرض هذه العريضة اتهام القاضي من قِبَل مجلس النواب وموافقة مجلس اللوردات على هذا الاتهام.

ثالثًا: يتمتَّع أعضاء المَجالس التمثيلية بأوسع مدى لمبدأ عدم المسئولية؛ فهم معافون من أية مسئولية جزائية بسبب ما يُبدونه في أثناء قيامهم بوظائفهم من الآراء والاقتراعات، وهم أبعد الموظَّفين من العزل، ومَنْ يقدر على عزلهم وهم ينالون سلطاتهم من الناخبين؟ لا تستطيع السلطة التنفيذية عزلهم، وهم مستقلون عنها ويُراقبونها وينظِّمون شئونها باسم الأمة، ومثلها السلطة القضائية التي حُصِرَت وظيفتُها في فصل الخصومات الخاصة، وفي تطبيق قانون العقوبات. وعليه، لم يبقَ في الميدان سوى الناخبين الذين انتخبوا الأعضاء المَذكورين، غير أن عزْل هؤلاء الناخبين لأولئك الأعضاء — مع تعذُّره عمليًّا — مخالف للمبادئ المقرَّرة؛ فهو منافٍ لنظام الحكومة التمثيلية الذي يقتضي وجود حرية كاملة في المناقشة والبتِّ عند أعضاء المجالس الاشتراعية، وهو منافٍ لمبدأ السيادة القومية الذي يَعُدُّ كلَّ نائب ممثلًا للأمة جميعها، ثم إن قدرة الناخبين على عزل النواب من لوازم الوكالة المقيدة الجازمة التي أظهرنا ما توجبه من الاعتراضات عليها سابقًا، فلكي يقوم النائب بنيابته يجب أن يكون بعيدًا من تأثير الناخبين بعد أن يتمَّ انتخابه، والمسئولية الشافية التي يكون النائب عرضة لها تبدو عند انتهاء مدة نيابته وعرضه نفسه على الناخبين ليُعيدوا انتخابه، وقد أعلن المجلس التأسيسي الفرنسي الأول القواعد التي ذكرتها، فاستخرج منها النتيجة الآتية؛ وهي: «أنه لا يمكن عزل أعضاء مجالس المديريات ومجالس الولايات والمجلس الوطني إلا عند ثبوت خيانتهم بعد محاكمتهم.»

وعكس ذلك ما ذهب إليه مجلس العهد الوطني الفرنسي في سنة ١٧٩٣؛ فقد أبدى روبسبير[101] في الجلسة التي عُقِدَت في ١٠ مايو من تلك السنة رأيًا قائلًا بمسئولية الموظفين جميعهم، ومنهم أعضاء الهيئة الاشتراعية؛ إذ قال: «إن الأمة التي لا يكون نوابُها مسئولين أمام أحد لا تكون صاحبة دستور، وكذلك كل أمة لا يؤدي موظَّفوها حسابًا إلا

إلى نواب لا يُمكن عزلهم، فإذا كان هذا هو المقصود من نظام الحكومة التمثيلية فإني أصبُّ عليه مثل اللعنات التي صبَّها عليه جان جاك روسو.» وقد اقترح روبسبير — كنتيجة لمبدأ المسئولية المذكور — الأمرين الآتيين؛ وهما: أولًا: تقرير مبدأ عزل الموظَّف دون أن يشير إلى طريقة تنظيمه، وقد قال بهذه المناسبة: «إنني أريد أن يكون كل موظَّف معيَّن من قِبَل الأمة مُمكنًا عزله من قِبَل الأمة حسب الطرق التي تقرَّر فيما بعد؛ وذلك لا لسبب غير حقها في عزل وكلائها.» ثانيًا: إحداث محكمة شعبية «تكون وظيفتها الوحيدة النظر في الآثام التي يقترفها الموظَّفون العامون، على أن لا يكون من وظائف هذه المحكمة أن تحاكم أعضاء الهيئة الاشتراعية من أجل ما يُبدونه من الآراء في المجلس، وأن يكون من وظائفها أن تُحاكمهم لخيانة يرتكبونها أو رشوة يأخذونها فقط، وأن يكون أمر النظر فيما يَقترفونه من الأجرام العادية عائدًا إلى المحاكم العادية.»

ولم يكن هيروسيشيل[102] أقلَّ حماسةً من روبسبير عندما عرض لائحة الدستور على مجلس العهد الفرنسي في سنة ١٧٩٣، وصرَّح بمبدأ مسئولية النواب؛ فقد قال: «أيكون الموظَّفون العامون مسئولين ويظل نواب الشعب غير مسئولين؟ ومما يَحمرُّ الوجه من أجله خجلًا أن يكون شأن هؤلاء من حيث عدم مسئوليتهم كشأن الإمبراطرة الأقدمين، وقد بحثْنا عن دواء لهذه العلة، فرأينا أن تؤلَّف محكمة كبيرة تَنتقم لأبناء الوطن من جور الهيئة الاشتراعية، على أن تؤلَّف هذه المحكمة من قِبل الشعب عند انتخابه لممثِّليه.»

وللوصول إلى عزل النواب أربع طرق؛ منها واحدة تقتضي أن تكون وكالة النائب مقيَّدة جازمة، والثلاث الأخرى لا تقتضي مثل ذلك.

وأبسط هذه الطرق هي التي كانت تُطبَّق في فرنسا في بعض الأحيان، وبموجبها تكون اللجنة الانتخابية (التي أيَّدت النائب أيام ترشيحه للنيابة وتبقى بعد انتخابه) رقيبةً عليه، ويكون بيدها أمر عزله، فلكي تتمكَّن اللجنة الانتخابية من ذلك يعطيها المرشح مقدمًا وثيقة استعفاء من وظيفته، فما على اللجنة وقتما يحدث طارئ إلا أن تملأ تلك الوثيقة وتعرضها على رئيس المجلس، وليس من الصعب إبطال مثل هذه الطريقة؛ فالاستعفاء لا يكون نافذًا إلا إذا وافق عليه المجلس، والمجلس بموافقته عليه يكون قد جعل النائب تحت رحمة لجنة خاصة غير قانونية.

ليست الطريقة الأولى المذكورة مما يُناضَل عنه بجدٍّ؛ فهي لم تكن مما يأباه أصحاب الرأي المعتدل وحدهم، بل هي مما لا يذهب إليه بعض أنصار الوكالة المقيدة الجازمة أيضًا. وقد اقترح كثير من هؤلاء في دورة اشتراعية سابقة على مجلس النواب الفرنسي

اقتراحًا قاضيًا بأن تكون وكالة النائب مقيدة تقييدًا اختياريًّا من قِبَل المرشَّحين الذين يُمكنهم أن يقولوا بهذا التقييد أو يَرفضوه، وبأن تكون هذه الوكالة المقيدة مبثوثة في البرنامج الذي يَرسمه المرشح، وبأنه لكي يكون المرشح ملزَمًا بها يجب أن يرسل البرنامج المذكور إلى والي المديرية، وبأن يكون موقَّعًا من أعضاء لجنة انتخاب المرشح، على أن لا يقلَّ عدد هؤلاء عن خمسين رجلًا، وبأن يكون انتخاب المرشح بعدئذٍ نائبًا، والعهود التي يشتمل عليها ذلك البرنامج كناية عن عقد مدني بين النائب المنتخب والناخبين في دائرته، وبأن ينظر حاكم الصُّلح في الدائرة الانتخابية التي سجَّل النائب فيها وكالته المقيدة الجازمة في الأمور التي خالف فيها برنامجه؛ وذلك بناءً على طلب ناخب أو أكثر من ناخبي الدائرة الانتخابية، وبأن يكون حكمه في إلغاء انتخاب النائب نهائيًّا. والذي يستوقف النظر في هذا الاقتراح هو جعل السلطة القضائية حَكَمًا في قضايا سياسية محضة. أَجَلْ، إنَّ قاضي الصُّلح يحكم فيها حكمًا آليًّا، ولكنه كيف لا يتسرَّب في تقدير هذا القاضي لمدى برنامج النائب أمور تفسيرية؟

والطريقة الثالثة هي التي اقترحَها المسيو كورنودي[103] على مجلس النواب الفرنسي في ١٦ نوفمبر سنة ١٨٩٦؛ فهي تقول بأنه حينما يعرض عددٌ من ناخبي دائرة النائب (أكثر من العدد الذي صوَّت له) عريضة يَطلب فيها إلى المجلس الذي يَنتسب إليه أن يَعزله؛ يجب على هذا المَجلس أن يَعزله من غير مناقَشة؛ وهي تقول بأنَّ النائب أو عضو مجلس الشيوخ الذي يُعْزَل على هذا الوجه لا يحقُّ له أن يُنتخب لأية وظيفة انتخابية مدة تسع سنوات، وبأن يُعيد إلى الدولة كل تعويض برلماني قبضه منها.

وأما الطريقة الرابعة؛ فهي طريقة دستورية سائدة لكثير من المقاطَعات السويسرية باسم «حق الحل الشعبي»، فحقُّ العزل — بحسب هذه الطريقة — يشمل المجلس المنتخب كله لا أعضاءه على انفراد، فإذا طلَب تجديدَ المجلس الاشتراعي جميعه عددٌ من أبناء الوطن السويسري مساوٍ للنصاب المقرر في نظام الرفرندم وجب عرض هذا الطلب على الشعب ليُبدي رأيه فيه، وفي حالة موافقة الأكثرية على الطلب المذكور تنتهي نيابة المجلس حالًا ويُشْرَع في إجراء الانتخابات العامة.

لقد تمَّ انتشار الطريقة الرابعة بالتدريج في كثير من المقاطعات السويسرية المهمة، وفي سنة ١٨٧٢ اقتُرِحَ إدخالها إلى الدستور الاتحادي، ولكنه لم يُكْتَب الفوز لهذا الاقتراح. وهذه الطريقة — وإن لم يُقَلْ إنها تُناقض مبدأ السيادة القومية ونظام الحكومة التمثيلية — هي آلة اضطراب ووسيلة لتقليل أهمية المَجالس الاشتراعية، ذلك ما نُشاهده في تطبيقها

على المقاطعات السويسرية، فكيف لا تكون عامل انحلال كبير عند تطبيقها على دولة كبيرة؟

ويظهر أنَّ المبدأ القائل بعزل النواب قبل انتهاء مدة نيابتهم ينتشر في الوقت الحاضر في حكومات أميركا الشمالية الخاصة الديموقراطية، ويتذرَّع أنصارُه في سبيل دعمه بذهابهم إلى أن من العوامل المؤدية إلى سير الأمور سيرًا حسنًا أن يستطيع الآمر في كل وقت أن يَعزل المأمور الذي يبدو عجزه أو سوء تصرُّفه، ثم يُضيفون إلى ذلك قولهم: إن الناخب الذي عُدَّ من الحكمة والمعرفة والرويَّة بحيث يقدر على انتخاب رئيس جمهورية الولايات المتحدة الكبرى وجَب اعتباره حائزًا أهلية يتمكَّن بها من عزل موظَّفٍ في الحكومة، ومِن ثَمَّ يقولون: إنَّ الشعب الذي أوصَلَ ساسته إلى حظيرة السلطة يحقُّ له أن يعزلهم.

يزعُم الأميركيون أن التدبير المذكور خالٍ من المنازع الثورية، وأنه لا يورِّث سير أمور الحكومة شيئًا من التذبذب، وإنما هو كناية عن شكل آخر لما هو سائد لإنكلترة من حقٍّ في حل مجلس النواب ومراجعة الشعب في الشئون العامة، ومما يقولونه: إنَّ البرلمان الإنكليزي حُلَّ ثماني مرات في السنوات الثلاث والعشرين التي مرَّت بين مؤتمر برلين وحرب أفريقيا الجنوبية؛ وذلك ليبدي الشعب الإنكليزي رأيه في التدابير السياسية الخطرة كالحروب الخارجية ونظام الحكم الذاتي الأيرلندي، وقانون الرشوة، وإصلاح نظام الانتخابات، فإذا كان الشعب الإنكليزي يُسْتَفْتَى في مثل هذه التدابير على ما فيه من روح المحافظة، فلماذا يُحْرَم الشعب الأميركي الديموقراطي هذا الامتياز؟

وأول ما تحقَّق مبدأ العزل في قوانين لوس أنجليس[104] البلدية في سنة ١٩٠٣، ثم أُدْخِلَ في سنة ١٩٠٦ إلى قانون سيتل،[105] وأُدْخِلَ في سنة ١٩٠٨ إلى دستور حكومة أوريغون،[106] وأُدْخِلَ في سنة ١٩١١ إلى دستور كاليفورنيا،[107] ونظام مثل هذا قالت به حكومة ساوث داكوتا[108] وتكساس[109] وإيداهو[110] ونيفادا،[111] وهو ينتشر بالتدريج في الحكومات الغربية من الولايات المتحدة الأميركية.

ولا عزل في المقاطعات المذكورة بالمعنى الصحيح، بل هنالك فتْح جديد لباب الانتخابات قبل انتهاء مدة النائب، الذي يحقُّ له أن يرشِّح نفسه في هذه المرة أيضًا؛ ففي تلك المقاطعات يستطيع عدد من الناخبين — يتراوح بين ٢٠ أو ٢٥ في المائة من المسجَّلة أسماؤهم في سجلات الانتخابات — أن يطلب في عريضة يقدِّمها تجديد انتخاب بعض النواب في الحال، ومما يجب أن تحتوي عليه هذه العريضة اسم النائب وأسباب الطلب.

هوامش

(1) Gierke.

(2) Althusius.

(3) Grotius.

(4) Josephus Acosta.

(5) Cheriquanas.

(6) Blackstone.

(7) Saint Thomas d’Aquin.

(8) Marsile de Padoue.

(9) Philippe Pot.

(10) Nicolas Cusanus.

(11) Gerson.

(12) Hotman.

(13) Concilium.

(14) Bodin.

(15) Renan.

(16) Mirabeau.

(17) Toqueville.

(18) Thouret.

(19) Barnave.

(20) Sieyès.

(21) Petion.

(22) Bishop.

(23) Connecticut.

(24) Massachusetts.

(25) New–Jersey.

(26) Rhode–Island.

(27) Bushnell Hart.

(28) Van den Heuvel.

(29) Kloti.

(30) Vuatrin.

(31) Zug.

(32) Tessin.

(33) Klöti.

(34) Hare.

(35) Costa–Rica.

(36) Hondt.

(37) Tessin.

(38) Fribourg.

(39) Zug.

(40) Soleure.

(41) Schwytz.

(42) Saint–Gall.

(43) Courtney.

(44) Hare.

(45) Sidney Low.

(46) Robespierre.

(47) Petion.

(48) Bushnell Hart.

(49) Colorado.

(50) Wyoming.

(51) Idaho.

(52) Utah.

(53) Kansas.

(54) Towa.

(55) Montana.

(56) Orégon.

(57) Arizona.

(58) Michigan.

(59) Michigan.

(60) Nevada.

(61) Massachusetts.

(62) Barnave.

(63) Boissy d’Anglas.

(64) Condoreet.

(65) Duvergier de Hauranne.

(66) Guizot.

(67) Bryce.

(68) Rhode–Island.

(69) Delaware.

(70) Pensylvanie.

(71) Massachusetts.

(72) Tenessee.

(73) Mississipi.

(74) Connecticut.

(75) Bodin.

(76) De Lolme.

(77) Sieyès.

(78) Referendum.

(79) Massachusetts.

(80) New–Hampshire.

(81) Rhode–Island.

(82) Uri.

(83) Schwytz.

(84) Obwalden.

(85) Nidwalden.

(86) Gersau.

(87) Zug.

(88) Glaris.

(89) Appenzel–Rhodes.

(90) Berne.

(91) La diète.

(92) Curti.

(93) Bâle.

(94) Valais.

(95) Lucerne.

(96) Zurich.

(97) Vaud.

(98) Fribourg.

(99) Saint Gale.

(100) Pugliesi Conti.

(101) Robespierre.

(102) Herault–Sechelles.

(103) Cornudet.

(104) Los Angeles.

(105) Seattle.

(106) Orégon.

(107) Californie.

(108) South Dakota.

(109) Texas.

(110) Idaho.

(111) Nevada.

الفصل الثالث

فصل السلطات

(١) مصدر مبدأ فصل السلطات والمناقشة فيه – لوك – نظرية مونتسكيو – روسو – مابلي – النظريات السلبية في مبدأ فصل السلطات: ودرو ويلسن، كوندرسي – النتيجة. (٢) العلائق بين السلطة التنفيذية والسلطة الاشتراعية – دستور الولايات المتحدة – دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة الفرنسيان – تعيين الوزراء وشأنهم – السلطة التنفيذية ليست جزأً من السلطة الاشتراعية – الانحراف عن ذلك المبدأ: حق الرفض – فوائد ومحاذير – الحكومة البرلمانية وفصل السلطات – اختلاط السلطة التنفيذية والسلطة الاشتراعية – اللوائح المعروضة في سنة ١٨٤٨ وسنة ١٨٧٥ – حكومة ١٨٧١–١٨٧٣ – الحكومة المديرية في سويسرة: نظامها وسيرها – إيضاح نجاحها. (٣) السلطة القضائية – هل تختلف السلطة القضائية عن السلطتين الأخريين؟ – نتائج نظرية السلطتين ونظرية السلطات الثلاث والتوفيق الجزئي بين النظريتين – مسألة انتخاب القضاة أو تعيينهم من قِبَلِ السلطة التنفيذية – انتخابهم في فرنسا منذ سنة ١٧٩٠ حتى السنة الثامنة – انتخابهم في الولايات المتحدة – انتخابهم في سويسرة – عدم إمكان عزلهم – نظام المحلَّفين – الحقوق الإنكليزية ومحاكمة موظَّفي التاج – فصل السلطة القضائية والإدارية في قوانين الثورة الفرنسية الكبرى – فصل السلطتين: القضائية والاشتراعية.

إنَّ مبدأ فصل السلطات هو من المبادئ التي تمسَّكت الثورة الفرنسية الكبرى بها كثيرًا؛ فقد اعتبره تصريحُ حقوق الوطني والإنسان الذي أعلنتْه أمرًا جوهريًّا، ولم تكن الثورة الأميركية أقل تعلُّقًا بذلك المبدأ من تلك الثورة، وهو يقتضي بحكم الضرورة نظام الحكومة التمثيلية، ويمكن أن يقال: إنه قائم على الكلمة القائلة بأنه لما كانت خصائص السيادة

تَختلف بعضها عن بعض وجب تفويضها من قِبَل الأمة إلى أناس مُستقلِّين بعضهم عن بعض.

(١) مصدر مبدأ فصل السلطات والمناقشة فيه

نرى أوربة وأميركا مديونتَين بهذا المبدأ لعبقرية مونتسكيو،[1] ولا نعني بذلك أنه لم يبحث قبله أحدٌ في مختلف خصائص السيادة، فقد حلَّل أئمة مذهب حقوق الطبيعة والناس تلك الخصائص، وإنما قالوا بأن الحكومة — لكي تكون قويةً منظَّمة — يجب أن تقبض يد واحدة على الخصائص المذكورة، حتى إن بودان[2] وأشياعه قالوا بخمس أو ست خصائص للسيادة، ولكنهم لما ذهبوا إلى أن السيادة لا تتجزَّأ بحكم الطبيعة أدخلوا تلك الخصائص إلى دائرة السلطة الاشتراعية التي رأوا أنها شاملة لها.

لقد ظهر مبدأ فصل السلطات في إنكلترة في غضون الثورة البيوريتانية في القرن السابع عشر، غير أنَّ استنباطها إذ ذاك لم يتمَّ بفعل التأمُّل النظري، بل تمَّ بفعل المساوئ التي نجمتْ عن سلطان البرلمان المُطلَق، واطلع عليها الرجل العبقري كروميل، فقد مال كرمويل[3] لهذا السبب إلى فصل السلطات وجعلها ثلاثًا: التنفيذية والاشتراعية والقضائية، وقد أدخل ذلك إلى الدستور، ولكن عمل كروميل لم يلبث أن نُسِيَ بعد إعادة النظام الملكي إلى إنكلترة؛ وذلك من غير أن يؤثر تأثيرًا دائمًا في إنكلترة ولا في البلدان الأخرى.

إن لوك[4] هو أول فقيه صاحب نظرية في فصل السلطات؛ فقد قال في رسالته المسماة «الحكومة المدنية» بسلطات ثلاث: السلطة الاشتراعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الاتحادية، وإن شئت فقل: السلطة التي بيدها تقرير أمر السلم والحرب وعقد المُعاهَدات، وذهب لوك إلى أن يكون القابض على زمام السلطة التنفيذية غير القابض على زمام السلطة الاشتراعية؛ وذلك للأسباب الآتية التي ذكرها في رسالته المذكورة، وإليكها: «إنَّ السلطة الاشتراعية هي السلطة التي يحق لها أن تعيِّن كيف تُمارَس سلطة الجمهورية في سبيل المحافظة على المجتمَع وأفراده، ولما كان من المُمكن سن القوانين التي يجب تنفيذها دائمًا في مدة وجيزة، فليس من الضروري أن تكون السلطة الاشتراعية في حالة عمل مُستمرَّة، وإنَّ التهافت على تسلُّم زمام السلطة ليعظم إذا كان الأشخاص الذين بيدهم وضع القوانين ذوي سلطة في تنفيذها؛ ذلك لأنَّهم يستطيعون حينئذٍ أن يستثنوا أنفسهم من إطاعة القوانين التي يسنُّونها، وأن يَجعلوا القوانين في مصلحتهم الشخصية، وأن يكون لهم منافع مُنافية لمنافع المجتمع وأغراضه؛ وعليه، فإن السلطة الاشتراعية في الجمهوريات

المنظَّمة التي يُنْظَر فيها إلى الخير العام تُسلَّم إلى أناس يجتمعون ليضعوا القوانين على أن يطيعوها بعد أن ينتهوا من سَنِّها، ولكن لما كانت القوانين التي تُسَن تحتاج إلى تنفيذ مستمر، كان من الضروري أن يكون في الميدان سلطة دائمة فعَّالة تقوم بذلك التنفيذ؛ فعلى هذه الصورة تَنفصل السلطة الاشتراعية عن السلطة التنفيذية، وعلى رغم تصريح لوك بفصل السلطة التنفيذية عن السلطة الاتحادية يرى اتحادهما أمرًا طبيعيًّا، فاسمع ماذا يقول: «إن ممارسة السلطتين المذكورتين تستند إلى قوة المجتمع، وليس من الأمور العملية تفويض سلطة الجمهورية (أي السلطة التنفيذية والسلطة الاتحادية) إلى أناس مُختلفين غير تابعين بعضهم لبعض، وإلا فإن تنوُّع قيادة تلك السلطة يؤدِّي إلى الفوضى والخراب.» وأما السلطة القضائية فلم ينظر لوك إليها كسلطة منفصلة، وإنما عدَّها تابعةً للسلطة الاشتراعية أكثر مما للسلطة التنفيذية.

وكيف توصَّل لوك إلى صوغ هذه النظرية؟ هل توصَّل إليها بالتأمل المجرد؟ كلا؛ فهو وإن سعى في تبرير اقتراحاته تبريرًا عقليًّا اقتبس من الدستور الإنكليزي عناصره الجوهرية؛ فتعريفه السلطة الاشتراعية على الوجه المشروح آنفًا لم يكن غير تصوير للبرلمان الإنكليزي، وفي إنكلترة قد رأى السلطة التنفيذية منفصلةً عن السلطة الاشتراعية، وإن لم يكن ذلك على التمام. وفيها رأى أيضًا أنَّ السلطة الاتحادية والسلطة التنفيذية متَّحدتان في قبضة الملك، وكذلك في إنكلترة لاحظ أنَّ السلطة القضائية تابعة للسلطة الاشتراعية؛ أي للبرلمان الإنكليزي الذي يقوم في الغالب بأمور قضائية مهمة.

فمن عبارات لوك المذكورة اقتبس مونتسكيو نظرية فصْل السلطات التي فصَّلها في كتابه «روح القوانين»، غير أنَّ مونتسكيو حوَّل العناصر التي عرضها لوك تحويلًا أوجب بروزها بحُلَّة جديدة، وجعل من المضغة التي ابتدعها لوك وجودًا ذا أعضاء تامة.

يَرُد مونتسكيو خصائص السيادة إلى ثلاث سُلطات مختلفة: السُّلطة الاشترعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. ويدلُّ استعماله لهذه الكلمات الثلاث على ما بين مذهبه ومذهب لوك من الارتباط، جاء في كتابه «روح القوانين»: «في كل دولة ثلاث سُلطات: السُّلطة الاشتراعية، وسلطة تنفيذ الأمور التي تمسُّ حقوق الدول، وسُلطة تنفيذ الأمور التي تمسُّ الحقوق المدنية، فبالسُّلطة الأولى يسنُّ الأمير قوانين جديدة ويعدِّل أو يُلغي القوانين الموجودة، وبالسُّلطة الثانية يعلن الصلح ويشهر الحرب ويُبادل السفراء ويوطِّد سلامة الدولة، ويحتاط ليحول دون غزو الأجنبي للبلاد، وبالسُّلطة الثالثة يُعاقب مَنْ

يقترف جرمًا، ويَفصل ما بين الناس من خصومات، وتُسمَّى هذه السلطة الأخيرة بسُلطة الحكم، وتُسمَّى السلطة التي قبلها بسلطة الدولة التنفيذية.» فمِن هذا نفهم أن سلطة تنفيذ الأمور التي تمسُّ حقوق الدول والتي تكلَّم فيها مونتسكيو ليست سوى السلطة الاتحادية التي أشار إليها لوك، وكذلك السلطة القضائية أو سلطة تنفيذ الحقوق المدنية التي ذكرها مونتسكيو تُذكِّرنا بما عرَضه لوك كأول وظيفة للسلطة التنفيذية؛ أي وظيفة تنفيذ قوانين المجتمع الداخلية، والفرق بين مونتسكيو ولوك في هذا الأمر هو أن مونتسكيو يَعُدُّ السلطة القضائية مستقلةً عن السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية.

وبعد أن استنبط مونتسكيو السلطات الثلاث على الوجه المذكور قال بتوزيعها بين أرباب مستقلين بعضهم عن بعض؛ وذلك للأسباب الآتية وهي:

أولًا: إن الحرية السياسية — كما جاء في كتاب روح القوانين — «لا تكون إلا في الحكومات المعتدلة، ولا يعني هذا أنها تكون في الحكومات المعتدلة على الدوام؛ فهي تكون فيها حين لا يُساء استعمال السلطة فيها، ومن التجارب الأزلية أن كل إنسان قابض على أعنَّة السلطة يميل إلى إساءة استعمالها حتى النهاية، فلكي لا يُسيء أحد استعمال السلطة يجب أن يؤدِّي نظام الأمور إلى أن يؤمن هذا المحذور.»

ولا شيء أكثر تدقيقًا من تلك الملاحظة؛ فالحدود والقواعد التي ينص عليها القانون لممارسة خصائص السيادة القومية لا تلبث أن تُنْكَر في نظام الحكومة التمثيلية إذا لم يفوض أمرها إلى ممثِّلين مختلفين تدفعهم منفعتُهم الخاصة إلى المدافعة عن سلطاتهم وامتيازاتهم المتناقِضة.

ثانيًا: إنَّ فصل السلطات وحده هو الذي يؤدِّي إلى احترام القوانين وتطبيقها تطبيقًا حقيقيًّا في الأمور التي يُمكن القانون أن يتدخَّل فيها، وإليك ما ورَد في كتاب روح القوانين: «لا حرية حيث تكون السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية في قبضة رجل واحد أو هيئة واحدة؛ إذ يخشى أن يسنَّ ذلك الرجل أو تلك الهيئة قوانين جائرة ليجور في تنفيذها، وكذلك لا حرية حيث لا تكون سلطة الحكم منفصلةً عن السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية؛ فكون القاضي مشترعًا يجعل حياة أبناء الوطن وحريتهم تابعتين لهواه، وكونه صاحبًا للسلطة التنفيذية يجعله طاغيًا باغيًا، وعليه يضيع كل شيء إذا كان الشخص الواحد أو الهيئة الواحدة هو الذي يُمارس السلطات الثلاث: سلطة سنِّ القوانين، وسلطة تنفيذ المقرَّرات العامة، وسلطة الحكم في الجرائم والفصل في خصومات الأفراد.» ولا يخفى على الناظر ما في هذا القول من صحة وصواب، فإذا

كانت السلطة الاشتراعية منفِّذة القانون أو قاضية في الخصومات لا يَبقى في الميدان قانون ثابت، وحينئذٍ لا يبالي القاضي أو منفِّذ القانون — الذي بيدِه تبديل القانون — بعدم تطبيقه على بعض القضايا، كما أنه لا يُبالي بتطبيق القانون الجديد على أمور حدثت قبل وضعه، وإذا كانت السلطة التنفيذية متحدةً بالسلطة القضائية فإنها لا تقوم في كل وقت بالضمانات الكافية لتطبيق القانون عندما تكون أحد المُتداعين، ويكون من مصلحتها أن يطبَّق القانون على إحدى المناحي دون الأخرى.

ثالثًا: اعتقد مونتسكيو أنه وجد في الدستور الإنكليزي مبدأ فصل السلطات كما أظهَره، ولا يخلو اعتقاده المذكور من مُبالغة، فلم تكن السلطة الاشتراعية في إنكلترة منفصلةً عن السلطة التنفيذية انفصالًا تامًّا، فالملك — وهو صاحب السلطة التنفيذية في إنكلترة — كان مشتركًا في السلطة الاشتراعية والسلطة القضائية، ولكن في تلك المُبالغة ما يشفع لها؛ فقد اعتنَقَ الأميركيون مبدأ فصل السلطات كما قال به مونتسكيو واقتبسه بلاكستون منه، ومما لا ريب فيه أن الذي أورث الفيلسوف الفرنسي الكبير مونتسكيو ذلك الاعتقاد هو اطلاعه على الأنظمة القضائية الإنكليزية، وعلى ما للقضاة في إنكلترة من مقام أدبي رفيع، وعلى نظام المحلَّفين فيها.

مبدأ فصل السلطات هو أحد المبادئ التي بشَّر بها فلاسفة فرنسا في القرن الثامن عشر، ويظهر أن مذهب روسو ومذهب مونتسكيو متَّفقان عليه؛ ذلك ما أريد إثباته في الزمن الأخير؛ فقد أشيد بعبارات روسو التي صرَّح فيها بضرورة فصل السلطات، غير أنَّ ذلك لم يكن في غير الظاهر؛ ففصل السلطة الاشتراعية عن السلطة التنفيذية عند روسُّو أمر ناشئ بحكم الضرورة عن الصورة التي كان يتصوَّرهما بها؛ فالسلطة الاشتراعية في نظره هي كما نعلم أمر ملازم للسيادة لا يمكن ممارسته إلا بتصويت الشعب جميعه تصويتًا مباشرًا، والسلطة التنفيذية عنده لا تقوم إلا بأعمال فردية، ولكن روسو — مع عدِّه فصل السلطتين على هذا الوجه أمرًا طبيعيًّا — لم يقُلْ باستقلال السلطة التنفيذية، فهذه السلطة هي في نظره كناية عن وكيل خادم للشعب الذي يستطيع أن يراقبه ويعزله متى يريد، ولم يذهب روسو إلى أن يمارس الشعب المشترع أو السلطة التنفيذية السلطة القضائية، وإنما قال بإمكان شكوى هذه السلطة إلى الشعب صاحب السيادة، وذهب إلى حق الشعب صاحب السيادة في العفو.

وهكذا ترى أن روسو انتهى بمبادئه الخاصَّة به — والتي تختلف عن مبادئ مونتسكيو — إلى ضرورة فصل السلطات، غير أنه لم يقُلْ بغير سلطتين مختلفتين

بطبيعتهما؛ السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية، وأما السلطة القضائية فهي عنده فرع من السلطة التنفيذية تابع لقواعد خاصة يقتضيها رُوح العدل والإنصاف.

ويرى روسو أن الحكومة — وإن شئت فقل: السلطة التنفيذية — ذات خصائص عظيمة واسعة وإن كانت تابعة للشعب صاحب السيادة. ولما كان يخشى أن تغتصب الحكومة السيادة لهذه العلة؛ اقترح تقسيم الحكومة إلى سلطات متنوعة، على أن يكون لكل واحدة منها وظائف مستقلة عن وظائف الأخرى، ومن هذا القبيل قوله بتقسيم وظائف السلطة التنفيذية ووظائف السلطة القضائية.

وبجانب روسو نذكر مابلي الذي قال بأن يكون القابض على السلطة التنفيذية غير القابض على السلطة الاشتراعية، على أن لا يكون مستقلًّا عنه، فعنده يجب أن يعيَّن صاحب السلطة التنفيذية من قِبَل السلطة الاشتراعية التي لا مراء في أفضليتها الطبيعية الضرورية، وعنده أنه يحقُّ لأبناء الوطن أن يُحاكموا السلطة التنفيذية أمام السلطة الاشتراعية، ويحقُّ لهذه السلطة الاشتراعية أن تُراقب القضاة وتؤدِّبَهم، ويرى مابلي كروسو لزوم تقسيم السلطة التنفيذية القضائية إلى فروع كثيرة مستقلَّة استِقلالًا مُتقابلًا.

إنَّ لنظرية مونتسكيو — التي نالت إقبالًا كبيرًا — مُعارضين كثيرين في القرن الثامن عشر وفي أيامنا، فهي لم يُجادَل في جهتها التي تخصُّ السلطة القضائية فقط، بل جودل في مجموعها أيضًا، والانتقاد الذي دار حولها قائم على رأيَين؛ فمن جهة قيل بأنه لا يمكن أن تُباشِر خصائص السيادة المختلفة على انفراد؛ فهي كأعضاء جسم الإنسان منسجمة انسجامًا طبيعيًّا في سيرها، ويذهب أنصار هذا الرأي إلى أنَّ مختلف السلطات كأجزاء الآلة الواحدة، فكما أنَّ سير الآلة يَقتضي أن تكون ذات محرِّك واحد يجب أن تكون قيادة الحكومة واحدةً، الأمر الذي لا يكون حسب نظرية فصل السلطات.

ومن هذا القبيل ما جاء في كتابٍ وضعَه المستر ودرو ويلسن؛ فقد قال فيه: «إنَّ غاية دستور الولايات المتَّحدة أن تقسَّم السلطة إلى أجزاء على أن يتحمَّل كل جزء شيئًا من المسئولية، ويَستطيع هذا الجزء أن يفرَّ من مسئوليته عند العمل؛ وذلك بأن يُلقيها على عاتق الآخر، وكيف تعرف الأمة الجزء المسئول حتى تؤاخذه؟» إلى أن قال: «يؤدِّي فصل السلطة إلى شلل الحكومة الخَطِر في أيام الأزمة، فمِن مساوئ نظام الولايات المتحدة الاتحادي قوله بتجزئة السلطة وتحديده مسئولية كل جزء منها.»

ومن جهة أخرى قيل بأنَّ فصل السلطات مبدأ وهميٌّ غير طبيعي؛ فهو لم يستطع أن يَثبُت حيث أريد ثباته؛ إذ لا تلبث أن تُهيمِن إحدى السلطات على السلطات الأخرى، وأن تسيرها على رغم ما يقيمه الدستور بينها من حواجز، ذلك ما أشار إليه كوندورسي في تقريره الذي عرضه على مجلس العهد الفرنسي بمناسبة اللائحة الدستورية؛ فقد جاء فيه: «إنَّ الفقهاء انقسموا حتى الآن إلى فريقين؛ فريق يقول بأن تُدير سلطة بقية السلطات، على أن لا يَقِفَها في ذلك سوى القانون، وبأن في إرادة الشعب العامة ما يردع تلك السلطة إذا أرادت أن تَنتحلَ أمرًا لا يخصُّها أو هدَّدت حرية أبناء الوطن وحقوقهم، وفريق يودُّ أن تتوازن السلطات، وأن تكون كنايةً عن نواظم متقابلة، وأن يكون كل منها مدافعًا عن الحرية العامة إزاء الأخرى، معارضًا لما قد يصدر عنها من جور وظلم. وهنا نقول: إنَّ التجارب تثبت في مختلف البلدان أن بعض تلك الآلات المعقَّدة يتحطَّم بعضها على بعض، وأنه يقوم — بجانب النظام الذي ينص عليه القانون — نظامٌ قوامه الدسائس والارتشاء وعدم المبالاة؛ أي إنه يكون في الميدان دستوران؛ أحدهما شرعي عام لا يكون في سوى مواد القانون، والآخر سرِّي حقيقي ناشئ عن اتفاق مختلف السلطات اتفاقًا ضمنيًّا.»

والذي قصَده كوندورسي بذكره كلمة «الدسائس والارتشاء» هو إنكلترة؛ حيث كان مبدأ فصل السلطات غير تام من الوجهة الحقوقية، ومثل ذلك ما حقَّقه المستر ودرو ويلسن في الولايات المتحدة بعد تجارب استمرَّت قرنًا كاملًا؛ فقد أثبت أن الإدارة في الولايات المتَّحدة بيد لجان مجلسي المؤتمر الدائمة، وأن فصل السلطات الحقيقي فيها ليس في غير نصوص الدستور.

ولكن تلك الانتقادات لا تصيب إلا إذا كانت تقصد فصل السلطات فصلًا مُطلَقًا؛ إذ يلزم أن يكون بين مختلف السلطات علاقات ثابتة، وأن يكون سيرها مُنسجمًا، ومما لا مفرَّ منه أن تكون إحدى السلطات راجحة، ومن الطبيعي أن يكون هذا الرجحان بجانب السلطة الاشتراعية، وهذا ينشأ عن كون القوانين التي تسنُّها السلطة الاشتراعية يجعل هذه السلطة ناظمة السلطات الأخرى، وينشأ أيضًا عن كون السلطة الاشتراعية في البلدان الحرة هي التي تقترع للميزانية وتعينها وأنها لهذه العلَّة تقدر على وقف سير كل سلطة وكل وظيفة، وبعد بيان ما تقدَّم نسأل: هل يغيب مبدأ فصل السلطات أو يَفقد فائدته؟ كلا، وإنما يتحوَّل إلى الوجه القائل بأنه يجب أن يقبض على السلطات التي اعترف باختلافها أرباب مختلفون مستقلون بعضهم عن بعض استقلالًا لا يقدر أحدهم أن يعزل به الآخر متى يريد، وذلك على أن يُراقب بعضها بعضًا ضمن دائرة يحافظ بها على الحرية العامة.

إن الأميريكيِّين بعيدون على رغم تسلُّط المؤتمر الذي وصفه المستر ودرو ويلسن من ازدراء الضمانات الناشئة عن استقلال السلطة التنفيذية، وقال الأستاذ الأميركي ثورب:[5] «إن تحديد السلطة التنفيذية هو هدف الإصلاحات التي تمَّت في إنكلترة منذ ألف سنة حتى الآن، وأما الولايات المتحدة فالرأي فيها العام يرى أنَّ من الصواب تحديد خصائص السلطة الاشتراعية وزيادة خصائص السلطة التنفيذية، فالإنكليز يَحذرون التاج فيَمنحون البرلمان سلطات لا نهاية لها، والأميركيون يَحذرون السلطة الاشتراعية فيمنحون رئيس الجمهورية والحكام سلطات واسعة.» وكذلك نرى في عدم إمكان عزل صاحب السلطة التنفيذية في البلدان التي يسودها نظام الحكومة البرلمانية، وفيما يتمتَّع به هذا الصاحب من حقٍّ في حلِّ مجلس النواب ضمانًا إزاء تعدِّي السلطة الاشتراعية المهيمنة على الوزارة.

تبيَّن مما تقدَّم أن من المُمكن اختلاف الرأي في مبدأ فصل السلطات، وإني على قصد تفصيل ذلك أرى أن أبحث في العلائق بين السلطة التنفيذية والسلطة الاشتراعية، ثم أبحث في مسألة السلطة القضائية.

(٢) العلائق بين السلطة التنفيذية والسلطة الاشتراعية

تُرَدُّ الأنظمة التي طُبِّقَت أو اقتُرِحَت في هذا المضمار إلى بضعة نماذج، وإني أعرضها مبتدئًا بالتي تطبِّق منها مبدأ فصل السلطات تطبيقًا وثيقًا والتي تبعد منه وهكذا.

بعض الدساتير قالت بتطبيق مبدأ فصل السلطات بما يمكن من الضبط وذلك حسبما ذهب إليه مونتسكيو، ويمكننا أن نتخذ منها ثلاثة دساتير كنماذج وهي: دستور الولايات المتحدة، ودستور سنة ١٧٩١، ودستور السنة الثالثة الفرنسيان، وإليك أوصاف هذه الدساتير البارزة:

(أ) إن اختيار الوزراء وشأنهم يقتضيان بضع قواعد مُحْكَمة؛ وهي:

أولًا: إنَّ الوزراء — وهم وكلاء السلطة التنفيذية — لا يمكن أن يكونوا أعضاءً في الهيئة الاشتراعية في الوقت نفسه، ذلك ما قال به مونتسكيو، وإن نصَّ على أن يكون هؤلاء الوزراء أنفسهم أصحاب السلطة التنفيذية؛ وذلك ما أعلنه خطباء المجلس التأسيسي الفرنسي الأول، وما أَمْلَتْهُ الدساتير الثلاثة النموذجية.

ففي دستور الولايات المتحدة جاء: «لا يُمكن أحد قابض على وظيفة عامة في الولايات المتحدة أن يكون عضوًا في أحد المجلسين، ما دام باقيًا في وظيفته.» وهذا النص يشمل الوزراء كما يشمل الموظَّفين الآخرين.

ولقد أوجب اتخاذ مثل هذه القاعدة في دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي مجادلات طويلة؛ فبعضهم عدَّها خطأ، ومن هؤلاء ميرابو، غير أنَّ الأكثرية ذهبت إلى مثل ما ذهب إليه الدستور الأميركي، وفضلًا عن ذلك فقد قرَّرت في ٧ أبريل سنة ١٧٩١ — وذلك بناءً على اقتراح روبسبير — أنه لا يقدر عضو في الهيئة الاشتراعية أن يَصير وزيرًا ما دام قابضًا على عضويته، ولا يستطيع أن يكون وزيرًا إلا بعد انقطاعه عن العضوية المذكورة بسنتين، ومثل هذا التدبير ما نصَّ عليه دستور السنة الثالثة ولكن مع شيء من التعديل.

وليس احترام مبدأ فصل السلطات وحده هو الذي أوجب اتخاذ القرارات المذكورة، ولا سيما القرار الأخير، بل أوجبه أيضًا خوف بعضهم أن يقع في فرنسا مثلما كان يقع في الحكومة الإنكليزية في القرن الثامن عشر؛ من إغواء السلطة التنفيذية لأقدر المدافعين في البرلمان عن الحرية بإسناد مناصب الوزارات إليهم.

ثانيًا: إنَّ من نتائج القاعدة السابقة أن لا يدخل صاحب السلطة التنفيذية ولا وزراؤه في الهيئة الاشتراعية، ولا يَخطبوا فيها، هذه هي قاعدة تقرَّرت في الولايات المتحدة وإن لم ينصَّ دستور هذه البلاد عليها، وفي ٢ سبتمبر سنة ١٧٨٩ سُنَّ نظامٌ قائل بأنه يحقُّ لوزير المالية في الولايات المتحدة أن يتَّصل بمجلسَي المؤتمر شخصيًّا أو كتابةً، غير أنَّ المؤتمر لم يلبث أن قرَّر بعدئذٍ أن يتصل وزير المالية بالمجلسَين المذكورين كتابةً لا شخصيًّا، وقد بقي الأمر منذ ذلك الحين سائرًا حسب هذا القرار.

وقد سار دستورُ السنة الثالثة الفرنسي على ذلك النحو؛ فقد نصَّ على أنه لا يحق لمجلس الشيوخ ولا لمجلس الخَمس مائة أن يَدْعُوَا أعضاءَ الديركتوار[6] إلا إذا كان هؤلاء موضوع اتِّهام، ونصَّ على أنهم لا يتصلون بالمجلسين المذكورَين إلا كتابةً، والوزراء لما كانوا وكلاء حكومة الديركتوار كانت علاقتهم بذَينِك المجلسين كعلاقة أعضاء الديركتوار بهما.

وعكس ذلك ما ذهب إليه المجلس التأسيسي الفرنسي الأول؛ فهو — وإن لم يقل بأن يكون للوزراء فيه رأي استشاري — اعترف بأن يكون لهم هذا الحق أمام المجالس الاشتراعية المُقبلة، جاء في دستور سنة ١٧٩١: «يحقُّ لوزراء الملك أن يَدخلوا في المجلس

الاشتراعي الوطني وأن يتكلموا في المواضيع التي لا تتعلَّق بإدارتهم متى سمح المجلس الوطني لهم بذلك.»

ثالثًا: لا يكون الوزراء حسب هذا النظام تابعين للمجلس الاشتراعي، ولا يستطيع هذا المجلس أن يؤنِّبهم، ولا أن يُسقطهم ما دام غير سالك طريق اتهامهم، وصاحب السلطة التنفيذية هو الذي يكون مهيمنًا على الوزراء من الوجهة السياسية؛ فهو الذي يختارهم ويُبقيهم قابضين على مناصبهم ويعزلهم متى يشاء؛ أي إن كل واحد منهم وكيل عنه في الدائرة التي يودعها له، وأنه لا يشركه في ما هو خارج عن هذه الدائرة إلا بِمقدار ما تقتضيه سياستُه العامة، على هذه الصورة يدير رئيس الولايات المتحدة شئون حكومة الاتحاد؛ قال غماليل برادفور:[7] «يَنتخب الشعب رئيس الجمهورية، فيختار هذا الرئيس وزارته، ولا يتبع رئيس الجمهورية ولا وزارته المؤتمر، وإنَّ بقاء عضو الوزارة في الوزارة أو عزله منها أمر منوط بإرادة الرئيس المشار إليه.» ومِن ثمَّ ترى أن الوزراء لا يأتون بعمل مشترك في إدارة الحكومة، ولا يكونون مسئولين أمام المجالس الاشتراعية.

ولم تكن الطريقة التي نص عليها دستور السنة الثالثة الفرنسي خلاف ذلك؛ فقد كان أعضاء الديركتوار الذين فُوِّضت إليهم ممارسة السلطة التنفيذية مستقلِّين عن المجلسين استقلالًا تامًّا، جاء في تقرير بواسي دنغلاس:[8] «إنه لا يمكن الهيئة الاشتراعية أن تدعو أعضاء الديركتوار ولا أن تَعزلهم.» وقد كان لحكومة الديركتوار أن تعيِّن الوزراء بحرِّية تامة، ولم يتألَّف من الوزراء إذ ذاك مجلس وزاري.

ويظهر أنَّ دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي وحده هو الذي سلك طريقًا آخر؛ فبعد أن تردَّد المجلس التأسيسي بين الطريقَين اتخذ سبيلًا وسطًا؛ إذ إنه سنَّ — بعد مجادلات عنيفة — قانونًا قائلًا: «إنَّ الهيئة الاشتراعية تستطيع أن تعرض على الملك ما تراه من التصريحات المناسبة في سير وزرائه، وأن تبين له أنَّ هؤلاء الوزراء أضاعوا ثقة الأمة.» على أنه يبدو لنا أن مضمون هذه العبارة القانونية — التي لم تُدْمَج في الدستور — لم يلاقِ أذنًا صاغية، قال توريت:[9] «يلوح لنا أنَّ السبب في عدم استحقاق المادة المذكورة أن تُدْمَجَ في الدستور؛ هو أنَّ الملك يستطيع أن يُبقي وزراءه قابضين على أعنَّة الحكم على رغم بيان الهيئة الاشتراعية المخالف.»

(ب) لا تكون السلطة التنفيذية جزأً من الهيئة الاشتراعية، تلك نتيجة منطقية للمبدأ القائل بأنَّ أمر الاشتراع يخصُّ السلطة الاشتراعية دون غيرها، ومن هذا المبدأ نستنبط أولًا: عدم حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين، وحصر هذا الحق في الهيئة الاشتراعية

وحدها. ثانيًا: إنه لا يحقُّ للوزراء أن يكونوا أعضاء في الهيئة الاشتراعية، وكل ما تَستطيعُه الحكومة في هذا الباب أن نجد عضوًا في الهيئة الاشتراعية يَقترح — باسمه الخاص — ما تراه الحكومة من لوائح قانونية.

كان رجال القرن الثامن عشر الذين سنُّوا الدساتير القائلة بتلك القواعد يودُّون أن يطبِّقوا مبدأ فصل السلطات الذي أعلنه مونتسكيو. نعم، لم يكونوا على صواب كبير في ذلك؛ لعدم اعتنائهم بالفكرة القائلة بأنَّ الذي يُفوَّض إليه تنفيذ القوانين أعرف من غيره لنقائص هذه القوانين وكيفية إصلاحها، ولكنهم سُحِروا بالرأي القائل بأن منح السلطة التنفيذية حقًّا في اقتراح القوانين، مما يَجعلها في الغالب تفرضها على الهيئة الاشتراعية فرضًا فعليًّا، وتقضي على حقوق هذه الهيئة في اقتراح القوانين في نهاية الأمر.

ومهما يكن الأمر فإننا نرى الدساتير النموذجية الثلاثة متَّفقةً على ذلك. قال بريس: «لا يستطيع رئيس الولايات المتحدة أن يَعرض على المؤتمر لوائح قانونية بنفسه ولا بواسطة وزرائه.» ولا تشذُّ القوانين المالية فيها عن ذلك ما دامت طبيعة الأمر تسمَح به؛ قال العالِم المشار إليه: «يُرسل وزير المالية في الولايات المتحدة إلى المؤتمر في كل سنة تقريرًا مُحتويًا على الدخل والخرج، وعلى الديون العامة، وعلى نظام الضرائب ووجه إصلاحها، ويرسل إليه أيضًا كتابًا سنويًّا مشتملًا على المبالغ الضرورية لمصالح الدولة العامة في السنة المقبلة، ولكنه يرسل ذلك كتابةً بدلًا من أن يعرضه ويشرح محتوياته بنفسه.»

ومثل ذلك ما ذهب إليه دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي؛ فقد جاء فيه: «إن سلطة اقتراح القوانين وسنَّها خاص بالهيئة الاشتراعية.»

وكذلك دستور السنة الثالثة الفرنسي لم يمنح حكومة الديركتوار حق اقتراح القوانين، وقد حصر هذا الحق في مجلس الخمس مائة.

ومع ما تقدَّم كان واضعو الدساتير الثلاثة المذكورة يُفكِّرون في إيجاد وسيلة للتوفيق بين ذلك المبدأ وسير الحكومة الحسن ومزاعم السُّلطة التنفيذية، فكانوا لا يعترفون لهذه السلطة بكتابة اللوائح القانونية، وإنما كانوا يَسمحون لها بأن تَستوقِف نظر الهيئة الاشتراعية في أي إصلاح مرغوب فيه، وفي أي تدبير اشتراعي تدعو الضرورة إلى اتخاذه. هذا ما يستطيع أن يفعله رئيس الولايات المتحدة في كُتبه التي يرسلها إلى المؤتمر، وقد جاء في دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي: «يُمكن الملك أن يدعو الهيئة الاشتراعية إلى وضع أحد الأمور موضع الاعتبار.» ومما نصَّ عليه دستور السنة الثالثة: «أنه يمكن حكومة

الديركتوار أن تدعو في كل وقت مجلسَ الخمس مائة إلى وضع أحد الأمور موضع الاعتبار، وأن تَقترح عليها اتخاذ بعض تدابير.»

وعلى رغم كفاية ذلك في الظاهر نرى أنه أمرٌ لا طائل تحته بالحقيقة؛ فقد أثبت تطبيق أكثر الدساتير الثلاثة المذكورة دوامًا (أي دستور الولايات المتحدة) مصداق هذا الرأي، قال الأستاذ بريس: «يحتوي الكتاب الذي يُخاطب به رئيس الولايات المتحدة المؤتمر على البحث في المسائل المهمة، ويشير إلى المساوئ التي تستلزم التدارك، ويوصي بالاشتراك المرغوب فيه، ولكنه لما كان الرئيس المشار إليه لا يستطيع أن يعرض على المؤتمر لائحةً قانونية، ولما كان لا يستطيع أحد وزرائه (وذلك على فرض قدرته على أن يعرض على المؤتمر لائحة قانونية) أن يدخل المؤتمر ليوضِّح هذه اللائحة ويناضل عنها، يكون كتابه كصرخة في وادٍ؛ إذ لا يبالي المؤتمر بمحتويات هذا الكتاب ويتبع أعضاؤه سبيلهم الخاص.»

(جـ) من مقتضيات المبدأ الذي لم يعترف للسلطة التنفيذية بحق اقتراح القوانين أن لا يكون لهذه السلطة تأثير في القوانين التي اقترعت لها الهيئة الاشتراعية؛ فكلُّ حقٍّ رفضٍ تمنحُه السلطة التنفيذية يُناقض مبدأ فصل السلطات، ذلك ما أثبته سيايس في المجلس التأسيسي الفرنسي الأول بما أُوتي من رُوح منطقية، على أنَّنا لو نظرنا إلى الدساتير الثلاثة النموذجية لم نرَ ما هو مُخلص لتلك النتيجة غير دستور السنة الثالثة الفرنسي؛ إذ كان على حكومة الديركتوار حسب هذا الدستور أن تَنشر القوانين التي اقترعت الهيئة الاشتراعية لها؛ وذلك في أثناء اليومين اللذين يجيئان بعد تسلُّمها هذه القوانين، وأما الدستوران الآخران فقد اعترفا للسلطة التنفيذية بحق رفض القوانين.

ومَنْ يودُّ أن يعرف سبب ذلك الانحراف فليَبحث في التأثير العظيم الذي اتَّفق للدستور الإنكليزي، فمع عدِّ هذا الدستور مُطبِّقًا لمبدأ فصل السلطات منَح التاج حقًّا في رفض القوانين التي يقترع لها، حتى إن مونتسكيو بثَّ هذا الأمر في نظريته عندما فرَّق في أثناء بحثه في السلطة التنفيذية بين صفة البتِّ وصفة الوقف، جاء في كتابه المسمى «روح القوانين» ما يأتي: «تُصبح الهيئة الاشتراعية مستبدة إذا لم يحقَّ للسلطة التنفيذية أن تقف مشاريعها، وعلة الأمر أن الهيئة الاشتراعية بقدرتها على منح نفسها كل ما يتصوَّره العقل من سلطان تنتهي إلى إبطال السلطات الأخرى، من أجل هذا يجب على السلطة التنفيذية أن تشترك في أمر الاشتراع بأن تكون صاحبة حقٍّ في وقف القرارات الاشتراعية وإلا تَفقد امتيازاتها، وإن من مقتضيات تمتُّع السلطة التنفيذية بحق الوقف المذكور أن

لا تشترك هذه السلطة في مناقشة تلك القرارات؛ لأنَّ قدرتها على وقف قرارات الهيئة الاشتراعية يكفي لردع هذه الهيئة عن اتخاذ قرارات لا تلائم استقلالها.»

على أنَّ هنالك اختلافًا بين حق الرفض الذي قال به دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي وحق الرفض الذي نصَّ عليه دستور الولايات المتَّحدة، فأما دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي فيقول بأنَّ حق الرفض الذي يتخذه الملك ضد أحد القوانين يزول بعد أن يُقْتَرَعَ لهذا القانون في ثلاث دورات اشتراعيات متواليات، وأما دستور الولايات المتَّحدة فيقول بأنه إذا تمنَّع رئيس الجمهورية عن نشر القانون الذي اقترع له المؤتمر يُعاد هذا القانون إلى مجلسَي المؤتمر، وإذ ذاك يقدر على المذاكرة فيه، فإذا اقتُرع له في كلٍّ من هذين المجلسَين بأكثرية ثلثي الأصوات يصبح رئيس الجمهورية مُكرَهًا على نشره، وإلا فيُقضى على القانون، وما أكثر المرات التي اتخذ فيها رئيس الولايات المتَّحدة حقَّ الرفض المذكور فحال دون خطأ المؤتمر ومساوئه!

ولكن حق الرفض هو الأمر الوحيد الذي تتفوَّق به السلطة التنفيذية على السلطة الاشتراعية، وعليه لم يُفكَّر في منح تلك السلطة حقًّا في حلِّ هذه السلطة لمناقضة ذلك لمبدأ فصل السلطات، وكذلك مما يقتضيه الصواب والمنطق أن لا يكون للسلطة التنفيذية حق عقد الهيئة الاشتراعية أو حلها متى تريد، وأن تبقى هذه الهيئة في حالة اجتماع مُستمرَّة.

ومن جهة أخرى تمنح الدساتير الثلاثة النموذجية المذكورة الهيئة الاشتراعية شيئًا من حقوق السلطة التنفيذية، وإني لا أفعل كما فعل المسيو دوغي[10] فأعُدُّ من ذلك الاقتراع للضرائب وتوزيعها؛ لأنَّ الاقتراع للضرائب وإن ظلَّ زمنًا طويلًا يختلف عن سَنِّ القوانين الأخرى أصبح من فصيلتها في إنكلترة، ونُظِرَ إليه أنه من امتيازات المَجالس التمثيلية، ولا أعُدُّ أيضًا من ذلك الاقتراع للمُعاهَدات وطبيعة هذا الاقتراع أمر مُختلَف فيه، وإنما أرى في نص دستور ١٧٩١ على أنه يحقُّ للهيئة الاشتراعية أن تُبطل أمر الملك في كفِّ أيدي الموظفين الإداريين عن مَناصبهم تطاولًا على السلطة التنفيذية، وأرى مثل ذلك في نَصِّ دستور السنة الثالثة على اختيار وكلاء بيت المال الخمسة من قِبَل الهيئة الاشتراعية.

انظر إلى دستور الولايات المتحدة ترَ أنه يفوض أكثر أعمال السلطة التنفيذية خطورة إلى مجلس الشيوخ، جاء في المادة الثانية من الفصل الثاني منه: «يحقُّ لرئيس الجمهورية — بعد مُوافَقة مجلس الشيوخ — أن يُنظِّم المعاهدات؛ وذلك بشرط أن يجيز ثلثا أعضاء المجلس المذكور تلك المعاهدات، وإنه يحق للرئيس المشار إليه أن يعيِّن — بعد موافقة ذلك المجلس — السفراء والقناصل وقُضاة المحكمة العليا، وموظَّفي الولايات المتَّحدة الآخرين.»

فهذه العبارات العامة تُطبَّق على الوزراء أيضًا، ولكن مِن تقاليد مجلس الشيوخ أن يَستحسِن اختيار رئيس الجمهورية لهم من غير اعتراض.

ذلك هو شكل الحكومة الذي يُنازع شكل الحكومة البرلمانية في إدارة الدول الحرة، وقد اعتنقه أكثر جمهوريات العالم الجديد بتأثير الولايات المتحدة، مع أنَّ أكثر بلدان أوربة الحرة مالت إلى نظام الحكومة البرلمانية، ولا يعني هذا أنه عادم الأنصار في أوربة؛ ففي سنة ١٨٩٤ اقتُرِحَ إدخاله إلى دستور فرنسا، وإنه لذو وجهات جاذبة؛ فهو يبدو أبسط وأوضح من نظام الحكومة البرلمانية المعقَّد، وهو يمنح السلطة التنفيذية ما لا يَمنحها إياه نظام الحكومة البرلمانية من الثبات، ولكن هذا لم يكن في غير الظاهر؛ إذ ينطوي تحت تطبيقه في أميركا ما ينطوي تحت نظام الحكومة البرلمانية من صعوبات واضطراب، ويكفي لإثبات ذلك أمران:

أولًا: لم يبقَ مبدأ فصلُ السلطات في الولايات المتَّحدة على الوجه الذي ذهب إليه دستورها، فقد أدَّى تطبيقه على العمل إلى وَصْلِ ما انقطع بين السلطتَين التنفيذية والاشتراعية، يتجلَّى هذا الوصل في لجان مجلس الشيوخ ومجلس الممثِّلين الدائمة؛ إذ أصبحت هذه اللجان التي نصَّ على تأليفها نظام ذينك المجلسَين (لا دستور البلاد) قطب رحى المؤتمر، والوزراء الذين يودُّون سَن قانون يُفاوضون في شأنه رئيس اللجنة التي ترسل إليها لائحة هذا القانون، وإنك إذا دققت في بعض هذه اللجان الدائمة — ولا سيما في لجنة الحربية ولجنة البحرية ولجنة الوسائل النقلية — ترى أنها تهتمُّ بالأمور الإدارية أكثر مما بالأمور الاشتراعية؛ فهي التي تراقب أعمال الوزراء، وهي التي تستطيع أن تدعوهم وتدعو الموظفين جميعهم لسؤالهم عن أساليبهم الإدارية، ولكن هذا السير المُناقض لمبدأ فصل السلطات ناقص من وجهين؛ وهما:

(١) لا تقع تلك المراقَبة علنًا؛ أي إنه لا يناقش في شأنها أمام المجلس كله، ولا تَدري الصحف ماذا يدور حولها فتنقل خبره، بل تقع سرًّا ضمن دائرة اللجان الضيِّقة الملائمة للدسائس.

(٢) عندما يَحدث تصادم بين أحد الوزراء واللجان لا تقدر هذه اللجان على عزلِه ما دام رئيس الجمهورية محافظًا عليه راضيًا عنه. نعم، تستطيع اللجان أن تعاقبه برفضها كل شيء يرغب فيه، ولكنه ينشأ عن ذلك اضطراب وخللٌ في سير الأمور كما لا يخفى.

ثانيًا: تَثبُت صعوبات ذلك النظام من الفشل الذي أصابه في خارج الولايات المتحدة، وليس في هذا الفشل ما يتعذَّر فهمه؛ فمَجالس النواب تميل في كل مكان إلى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وإلى التدخُّل في إدارتها وقيادتها، فإذا كان مبدأ فصل السلطات فصلًا تامًّا هو السائد فلسان حال الدستور يقول للنواب: «يحرم عليكم أن تخرجوا من دائرة سن القوانين وتهيمنوا على أعمال السلطة التنفيذية.» وكيف يمكن العمل بمقتضى هذا التحريم؟ يؤدِّي هذا الأمر حتمًا إلى تصادم بين السلطة التنفيذية القوية بحقها القانوني ومجلس النواب العزيز بحقه الطبيعي، وإنك لو استثنَيتَ الأنغلوسكسونيين الأميركيين الذين دلُّوا بذلك الحل على بُعْد نظرهم في عالم السياسة، ثم نظرت إلى جمهوريات أميركا المتوسِّطة وأميركا الجنوبية التي اقتبست من الولايات المتحدة نظامها الدستوري؛ لعلمتَ أنَّ قبولها مبدأ فصل السلطات فصلًا تامًّا من الأسباب التي تعكِّر صفو حياتها السياسية وتؤدي إلى نشوب ثورات كثيرة فيها؛ فمزاج المَجالس التي يَنتخبُها الشعب الإسباني في أميركا يدفعها إلى عدم احترام المبدأ المذكور، وإلى إساءة استعماله بسهولة، وإدخال قواعد الحكومة البرلمانية إليها على وجه غير مباشر.

لا ريب في أنَّ نظام الحكومة البرلمانية — الذي بحثنا فيه في فصل سابق — يخفِّف شدة مبدأ فصل السلطات، ولكنه يرمي إليه على كل حال، فنظام الحكومة البرلمانية يقول بعدم عزل رئيس السلطة التنفيذية (سواء أملكًا كان أم رئيس جمهورية) ولو كانت الهيئة الاشتراعية هي التي نصَّبته، وهذا وحده يكفي لتمتُّعه بالاستقلال الذي يقتضيه مبدأ فصل السلطات، ولا بدَّ من توقيع الرئيس — المشار إليه — كلَّ عمل من أعمال السلطة التنفيذية، وهو بتوقيعه له أو بامتناعه عنه يؤثِّر في سير الأمور تأثيرًا كبيرًا، ويكون قطب رحى الحكومة في أثناء سقوط الوزارات ونصبها، وهو — وإن لم يكن له سياسة شخصية — يستطيع بما يُبديه من نصائح وبما له من نفوذ أدبي أن يصون تقاليد البلاد الجوهرية في الداخل والخارج، ولا نُنكر أنه يجب أن توافق الوزارة المسئولة على أعماله، وأن يترك لها إدارة شئون الحكومة، وأن أكثرية البرلمان هي التي تُمْلِي عليه أمر اختيارها، وأن سقوطها بيد هذه الأكثرية، غير أنه يَقتضي أن لا نسلك سبيل المبالغة فنذهب إلى أن نظام الحكومة البرلمانية كنايةٌ عن ممارسة السلطة التنفيذية من قِبَل لجنة يعيِّنها المجلس الشعبي ويَعزلها كما يريد؛ فلرئيس السلطة التنفيذية — حسب هذا النظام — حقٌّ قاطع في تعيين الوزراء وعزلهم، وفعلٌ كبير في تأليف الوزارة حينما تكون

أكثرية البرلمان متقلِّبة غير منظَّمة، وفضلًا عن ذلك فإن الوزراء بعد أن يتمَّ تعيينهم يستمدُّون سلطانهم أمام البرلمان من كونهم يتكلَّمون باسم السلطة التنفيذية التي يحقُّ لصاحبها أن يَحلَّ مجلس النواب.

على أن ذلك لا يمنعنا من الاعتراف بأنَّ نظام الحكومة البرلمانية يَمنح السلطة الاشتراعية وسيلة تستطيع بها أن تُكْرِهَ صاحب السلطة التنفيذية على الاستِعفاء، ويكفي للوصول إلى هذا الغرض أن يكون البرلمان عازمًا أن يحُول دون تأليف أية وزارة، وإذ إنَّ صاحب السلطة التنفيذية لا يقدر على الحكم بلا وزارة فلا مناص له إذ ذاك من الاستعفاء، ومن هذا ما وقع في الأزمنة الأخيرة ضد رئيس إحدى الجمهوريات وضد أحد الملوك.

ففي أثناء رَآسة المسيو غريفي[11] الثانية للجمهورية الفرنسية (أي في سنة ١٨٨٧) كان البرلمان والرأي العام ساخطَين على صهره النائب ويلسن الذي كان يسكن معه قصر الأليزيه[12] ويُسيء استعمال نفوذ الرآسة، وما كان أحد ليرتاب من عفَّة رئيس الجمهورية وإخلاصه، ولكن الاستياء كان صادرًا عن حمايته لصهره، وقد أدَّى هذا الاستياء إلى إسقاط البرلمان لوزارة المسيو روفيه[13] في ١٩ نوفمبر سنة ١٨٨٦، ولما حاول المسيو غريفي أن يعيِّن وزارة جديدة لم تمكِّنه أكثرية مجلس النواب الفرنسي من ذلك، وفي ٢ ديسمبر من تلك السنة اضطرَّ إلى الاستعفاء محتجًّا بشدة قائلًا: إن البرلمان شوَّه تطبيق الدستور.

وملك أسوج ونروج الأخير هو الملك الدستوري الذي اتُّخِذَ ضده مثل ذلك بُغيةَ الوصول إلى فصل نروج عن أسوج؛ فعندما اسْتَعْفَت وزارة نروج وحال البرلمان النروجي دون تأليف أية وزارة اضطرَّ الملك أوسكار[14] إلى التنزُّل عن عرش نروج، والأمر مهما يكن فإن أعمالًا كهذه منافية لروح الدستور، وإن كان سير الحكومة البرلمانية يمنحها صبغة دستورية في الظاهر، ولا يعني ذلك أن النظام القائل بفصل السلطات فصلًا تامًّا أكثر أضمن مِن نظام الحكومة البرلمانية، فانظر إلى حكومة الديركتوار الفرنسية ترَ أن المجلسَين أَكرها في ٢٠ بريريال[15] الركنَين في هذه الحكومة ميرلن[16] ولاريفيرليبو[17] على الاستعفاء.

ونظام الحكومة البرلمانية وإن كان لا يخلط السلطتين إحداهما بالأخرى فهنالك نظام حكومي يرمي إلى هذا الخلط؛ وذلك بتجريد السلطة التنفيذية من كل استقلال وجَعْلها

تابعةً للسلطة الاشتراعية؛ فالحكومة التمثيلية حسب هذا النظام لا يكون لها غير غاية واحدة؛ وهي استخراج مناحي الإرادة القومية وتنفيذ مُقتضياتها، والوصول إلى ذلك يستلزم أن تختار الأمة (وهي عاجزة عن ممارسة نظام الحكومة المُباشِرة) ممثِّلين لها كي تتألَّف منهم هيئة اشتراعية؛ فمُمثِّلو الأمة المذكورون هم الذين يَستطيعون وحدهم أن يتكلَّموا باسم الأمة ويبتُّوا الأمور بالوكالة عنها، وإذا كانت الهيئة الاشتراعية التي تتألَّف منهم لا تمارس السلطة التنفيذية بنفسها فذلك لكثرة عدد أعضائها، وإذا كانت تفوض أمر مُمارستها إلى شخص أو أكثر فيجب أن تختار هي هؤلاء الأشخاص، وأن تكون قادرةً على عزلهم متى تريد، وقد اقتُرِحَ هذا النظام مرتين في فرنسا؛ فهو الذي ذهب إليه المسيو غريفي في التعديل الشهير الذي عرضه في سنة ١٨٤٨ على المجلس التأسيسي، وجاء فيه: «إنَّ المجلس الوطني يفوِّض السلطة التنفيذية إلى أحد أبناء الوطن على أن يحمل هذا الابن لقب رئيس مجلس الوزراء، ويتمُّ اختيار رئيس مجلس الوزراء سرًّا بأكثرية أصوات المجلس المذكور المطلقة، ولا تُحدَّد وظيفة هذا الرئيس بمدة، ويُمكن عزله في كل وقت.» وهو الذي اقترحه المسيو ناكيه[18] على المجلس الوطني الفرنسي في جلسته المنعقدة في ٢٨ يناير سنة ١٨٧٥؛ فقد جاء في اقتراحه: «إنَّ السلطة التنفيذية تُفوض إلى رئيس مسئول أمام المجلس منتخب من قِبَل هذا المجلس الذي يُمكنه أن يعزله متى يشاء على أن يحمل الرئيس المشار إليه لقب رئيس الجمهورية.»

ولا تظنَّ أن هذه الأفكار خاصة بفرنسا؛ فقد جاء في كتاب وضعه المستر ودرو ويلسن: «أنه لا ينكر أحدٌ المبدأ القائل بأن السلطة العليا هي في قبضة ممثِّلي الشعب، وأن الاشتراع مفتاح القوة لتعيينه ماذا يجب أن يعمل. ولو نظرتم إلى سلطة وضع القوانين لرأيتم أن سلطة إدارة الأمور هي في يدها. وقد سلَّمت بهذا المبدأ الشعوب الأنغلوسكسونية، وإذا كانت فيه صعوبة فهي في اختيار الوسائل الضرورية لتطبيقه، ويظهر أنَّ الوسيلة الطبيعية هي أنه يحقُّ للهيئة التمثيلية أن تراقب المستخدمين المفوَّض إليهم تنفيذ رغائبها، وأن تسألهم وتَعزلهم عندما لا يقومون بواجباتهم كما يجب، هذا هو امتياز طبيعي لكل سيد، فإذا لم يتمتَّع المؤتمر الأميركي به تتقيَّد سيادته.»

ولكنَّ قولًا كهذا عريق في الوهم، فلن يكون للعمل بمقتضاه نتيجة سوى وجود سلطة تنفيذية متقلِّبة ضعيفة، والواقع يدل على أن وجود سلطة تنفيذية قوية ثابتة مستقلة (وإن راقبتْها مجالس حرة) شرط جوهري للحكومات الصالحة، هذا أمر اتفق عليه ذوو النفوس الرزينة على اختلاف أحزابهم حتى كان له أنصار في دور مجلس العهد[19] الذي

كان يبشِّر بمبادئ مناقضة له، قال كوندورسي[20] عندما عرض لائحة الدستور: «نعم، يجب أن يتبع المجلس التنفيذي السلطة الاشتراعية وإلا تُخرق حرمة مبدأ وحدة السير؛ أي يجب أن يكون المجلس التنفيذي اليد التي يسير بها المشترعون، والعين التي يراقبون بها تنفيذ أوامرهم ونتائج هذا التنفيذ، ولكنه إذا كان أعضاء المَجلس التنفيذي وكلاء الهيئة الاشتراعية فلا يَعني ذلك أنهم عبيد لها، وإنما يَقتضي أن يكون القانون قاضيًا بين الفريقين؛ كأن يكون أعضاء المجلس التنفيذي غير معيَّنين من قِبَل الهيئة الاشتراعية، وأن لا يحقَّ لهذه الهيئة أن تعزلهم حسب هواها.» ومثل هذا تصريح دانتون[21] «بأنه يجب أن يَنتخِبَ الشعب السلطة التنفيذية، وأن يوازن بينها وبين السلطة الأخرى.»

وقد جُرِّب ذلك النظام في الأزمنة الحديثة دون أن يأتي بنتائج مُرْضية؛ فهو الذي اتُّخِذَ في فرنسا منذ سنة ١٨٧١ حتى سنة ١٨٧٣. ولا يهِمَنَّ القارئ باستشهاده بالأمثلة التاريخية الشهيرة التي تثبت لنا أن مجالس كبيرة حكمت بنفسها أو بواسطة لجان سارت كما تشتهي؛ فحكم البرلمان الإنكليزي الطويل ومجلس العهد الفرنسي للبلاد حسب النظام المذكور ناشئ عن الأزمات التي كانت سائدة في تلك الأوقات، وعن عدِّ كلٍّ منهما أمر حصر السلطات كلها في قبضة واحدة مسألة حياة وممات، وهل يَقتضي أن نذكر هنا أن البرلمان الإنكليزي الطويل أدى إلى نظام الحكم المطلق وأن مجلس العهد أوجب ظهور بونابرت من بعض الوجوه؟

ودَّ كوندورسي — بالعبارة المذكورة آنفًا — وجود سلطة تنفيذية تابعة للهيئة الاشتراعية من غير أن تكون أَمَةً لها خاضعةً لها من دون أن يُمكنها عزلها، ومع ما يظهر من التناقُض بين صدر هذه الكلمات وعجزها تحقَّق أمرها في سويسرة؛ فالسلطة التنفيذية في حكومة سويسرة الاتحادية وفي مُقاطعاتها تبدو على شكل مجالس تَنتخب الهيئة الاشتراعية أو الشعب أعضاءها، وتُنفِّذ المجالس المذكورة رغائب الهيئة الاشتراعية من غير أن تستطيع هذه الهيئة أن تعزلها، إلا أن هذا الانسجام الخاص هو وليد العادات والتقاليد السويسرية التي هي علَّة بقائه في تلك الديار.

ونعُدُّ بجانب نظام الحكومة البرلمانية ونظام حكومة الولايات المتَّحدة النظام السائد لسويسرة، والمسمَّى أحيانًا نظام الحكومة المديرية.

فالوزراء بحسب هذا النظام (وذلك كما هو متخَذٌ في مختلف مقاطعات سويسرة القائلة بنظام الحكومة التمثيلية) قابضون على زمام السلطة التنفيذية، وهم مُنتخَبون

من قِبَل المجلس الاشتراعي، وإن شئتَ فقل: المجلس الكبير في المقاطعة، ويقوم كلٌّ منهم بشئون إحدى المَصالح العامة، ويتمُّ انتخابهم لمدة معينة مُساوية لمدة الدورة الاشتراعية، ولا يُمكن عزلهم، وهم — وإن لم يحقَّ لهم أن يكونوا في وقت واحد وزراء وأعضاء في المجلس الكبير — يَدخلون فيه ليعرضوا عليه تقاريرهم، ويَقترحوا ما يرونه من التدابير مُشتركين في مناقشاته، وهم لا يَستعفون عندما يختلفون هم والمجلس الكبير، بل يبقون في مناصبهم مُنفِّذين أوامره.

غير أن يد التعديل أخذت تُصيب هذا النظام في السنوات الأخيرة؛ فقد صار الشعب — لا المجلس الكبير في المقاطعة — هو الذي ينتخب الوزراء في الغالب، قال ليليان توم[22] في سنة ١٩١٢: «إن الشعب يختار الوزراء في تسع مقاطعات، ولم يبقَ للمجلس الكبير حقٌّ في انتخابهم في سوى ثماني مقاطعات، والشعب أصبح يحقُّ له أن يحلَّ الهيئة التنفيذية في ثلاث مقاطعاتٌ وذلك بأن يطلب أن يُستفتى في هذا الحل.» ومنذ التاريخ المذكور اقتبست مقاطعات أخرى هذه السُّنَّة؛ ففي سنة ١٩١٧ ذهبت مقاطعة فود[23] إلى انتخاب رجال السلطة التنفيذية من قِبَل الشعب، ولم يبقَ مقاطعة قائلة بأن يَنتخب المجلس الكبير رجال السلطة التنفيذية سوى مقاطعة فريبورغ[24] ومقاطعة فاليه.[25]

وأما في حكومة سويسرة الاتحادية فمجلسا الاتحاد هما اللذان ينتخبان أركان السلطة التنفيذية لمدة ثلاث سنوات. نعم، ينتخب هذان المجلسان في كل سنة رئيسًا ونائب رئيس، إلا أنه ليس لهذين الركنين — وهما بهذه الصفة — سوى امتيازات شرفية، وإنما لكل منهما دائرة وزارية خاصة يقوم بها، ولا يحقُّ لأركان سلطة الاتحاد التنفيذية أن يكونوا أعضاء في هيئة الاتحاد الاشتراعية، وهم لا يَقترعون في هذه الهيئة وإن استطاعوا أن يَشتركوا في مناقشاتها وكان لهم حق الاقتراح في مادة الاشتراع، ولا يستعفون حينما تقترع الهيئة الاشتراعية ضدهم، وليس لهم أن يرفضوا القوانين التي تسنها ولا أن يحلُّوها ويحولوا دون تمديدها مدة دورتها.

وكيف يُدرَك سير النظام المذكور الذي يظهر أنه يجمع بين النقيضين؛ أي بين ثبات السلطة التنفيذية وخضوع هذه السلطة للسلطة الاشتراعية؟

ليس في النظام المذكور صاحب حقيقي للسلطة التنفيذية مُنفصِل عن الوزراء، ولا يستطيع هؤلاء الوزراء أن يدَّعوا أنهم وزراء السلطة التنفيذية وهم وزراء الهيئة الاشتراعية التي انتخبتْهم؛ فالمسيو ليليان توم يعزو نجاح هذا النظام إلى أخلاق الشعب السويسري الهادئة المتساهلة، فلهذه الأخلاق يرى أنَّ الوزراء يحتملون رفض الهيئة الاشتراعية للوائح المهمَّة التي عرضوها عليها من غير أن يستعفوا.

ولكنَّ خُلُق التساهل لا يكفي لإيضاح ذلك؛ فهنالك سبب بعيد الغَوْر نفسِّر به الأمر الواقع: وهو أنَّ عدم تأثير السلطة التنفيذية في سويسرة ناشئ عن عدم الاحتياج إليها؛ فالذين يقومون بالسلطة التنفيذية فيها يُمكنهم أن يقتصروا على وضع اللوائح القانونية وتنفيذ القوانين، بخلاف البلدان الكبيرة التي ليست مُحايدة؛ فعمل السلطة التنفيذية في هذه البلدان يتجلَّى — في الغالب — في الأمور التي لا يقدر القانون على اكتشافها وتحديدها، ومن هذه الأمور إدارة دَفَّة السياسة الخارجية على وجهٍ يَضمَن للبلاد ما تحتاج إليه من قوة وسلامة، ومنها السهر في الداخل لا على حرية الناس فقط، بل على حماية المنافع الاقتصادية الكبرى ومَرافق البلاد العامة أيضًا؛ فالقيام بذلك كله يتطلَّب أناسًا ذوي أفكار خاصة يُنفِّذونها بعزم وحزم وانسجام، الأمر الذي لا تقتضيه حال سويسرة التي ليس لمُقاطعاتها سياسة خارجية، وليس لها سياسة داخلية غير ما تستلزمه إدارة إحدى المديريات، والتي لو نظرت إلى حكومتها الاتحادية لرأيتَ أنها ذات سياسة خارجية بسيطة إلى الغاية، وسياسة داخلية ذات خصائص قليلة ناشئة عن استقلال مقاطعاتها استقلالًا داخليًّا.

ذلك هو السبب في كون مَجلس سويسرة الاتحادي التنفيذي عاطلًا من عزم ووحدة، وفي خضوعه لوجهة نظر الهيئة الاشتراعية المتقلِّبة، وفي استطاعته أن يُنفِّذ ما لا يَستحسِنُه من قوانين، وفي بقائه قابضًا على السلطة ولو لم يَنَلْ ما يراه ضروريًّا.

(٣) السلطة القضائية

يرى مونتسكيو أنَّ إقامة العدل مظهر سيادة يختلف عن السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية، وعنده أنه يجب أن تقوم بهذا المظهر سلطة مستقلَّة عن السلطتَين الأخريين، ولكن هذا أمر مُختلف فيه؛ فهنالك رأيٌ آخر قائل بأنَّ السلطة القضائية فرع من فروع السلطة التنفيذية، ويقول أصحاب هذا الرأي: إنَّ الإنسان لا يتصوَّر للقانون غير طورين؛ طور التكوين وطور التنفيذ؛ أي وضع القانون وعمل تنفيذه، ومن ثَمَّ ينتهي هؤلاء إلى القول بأنَّ الإنسان لا يتصوَّر غير سلطتين مختلفتين: السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية، فما ينصُّ القانون على حلِّه من خصومات ليس سوى عوارض تنفيذية داخلة ضمن دائرة السلطة التنفيذية، ومن مقتضيات المصلحة وحدها تفويض حل هذه الخصومات إلى موظَّفين مخصوصين، ولم يكن هذا الرأي حديثًا؛ فقد قال روسو ومابلي بسلطتين فقط، وهذا الرأي بحث فيه المَجلس التأسيسي الفرنسي الأول سنة ١٧٩٠،

قال غزاليس:[26] «في كل مجتمع سياسي سلطتان؛ السلطة التي تسنُّ القوانين، والسلطة التي تنفِّذها، وأما السلطة القضائية التي نصَّ عليها بعض الفقهاء فليست سوى وظيفة من وظائف السلطة التنفيذية.» وقد دحض غزاليس حجة مونتسكيو في أثناء جوابه عن بارناف[27] بقوله: «لقد بينتُ أنه ليس في كل مجتمَع سوى سلطتين سياسيتَين مختلفتَين: السلطة التنفيذية والسلطة الاشتراعية، وإنَّ المسيو بارناف يستشهد بمونتسكيو، فأرى أن الحقيقة والعقل يوحيان بأن مَنْ يقول بأكثر من سلطتَين ليس على صواب، وإني أسأل المسيو بارناف: ماذا يَبقى على صاحب السيادة أن يفعله بعد أن يضع القانون ويتَّخذ الوسائل الضرورية لتنفيذه؟» وبمثل هذا صرَّح ميرابو[28] ومونيه[29] ودوبور[30] وموري[31] وغارا،[32] ولكنهم لم يَقدروا على جذب المجلس التأسيسي المذكور إلى رأيهم.

ومع ما أبداه هؤلاء من الحجج أرى أن إقامة العدل مظهر مستقل من مظاهر السيادة؛ فانظر إلى التاريخ ترَ أن إقامة العدل أول ما احتاجت إليه المجتمعات البشرية، وأنَّ السلطة القضائية أقدم السلطات، وأنها ظهرت قبل حدوث كل سلطة، وأنَّ أول ظهورها كان لتطبيق العادات الفطرية التي كانت سائدةً أيام كان القانون أمرًا مجهولًا وكان رؤساء القبائل عاطلين من كل قيادة في أوقات السلام، وأنه لما تقدَّم نظام مختلف الدول قامت بتوزيع العدل هيئات خاصة يتألَّف من مجموعها سُلطة مستقلة عن الأخرى.

ولو التزمنا جانب العقل لثبَت لنا عدم صحة القول: إنَّ النفس الإنسانية لا تفرِّق سوى سلطتين؛ السلطة الاشتراعية والسلطة التنفيذية. وإنه ليس من الصواب أن يقال: إن تدخُّل القضاة في فصل الخصومات التي تقتضي تطبيق القوانين مظهر من مظاهر التنفيذ؛ فالحكم يسبق التنفيذ من الوجهة الحقوقية، ولكي يتمَّ الحكم يقتضي أن يُعْلَمَ هل يجب تطبيق القانون أم لا؟ وهل يلزم تدخُّل السلطة التنفيذية أم لا؟ ولا يصعب علينا أن نتصوَّر أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تفصل الخصومات التي تكون فيها أحد المتخاصمين.

ولو كانت النظرية التي تعُدُّ السلطة القضائية من السلطة التنفيذية صحيحة؛ لأدَّت منطقيًّا إلى نتيجة يَرفضها كل رجل في الوقت الحاضر؛ وهي أنَّ القضاة وكلاء السلطة التنفيذية، ويقيمون العدل باسمها، وأن صاحب السلطة التنفيذية — مع ضرورة استشارته القضاة — عندما يلوح به أن في القوانين أمورًا مُشتبَهًا فيها يستطيع أن لا يتبع رأيهم، وأن يحكم بنفسه وينقض أحكامهم.

وعليه، فإني أرى أن نظرية مونتسكيو صحيحة، وأنه لم يكن من الخطأ اتخاذ دستور الولايات المتحدة ودستور سنة ١٧٩١ الفرنسي لها، ولكنَّه يجب أن نُكرِّر هنا ملاحظة أتينا بها سابقًا؛ وهي أن مبدأ فصل السلطات إذا كان صحيحًا فهو غير مُطلَق؛ فكما أن السلطة الاشتراعية تُراقب السلطة التنفيذية، تراقب السلطةُ التنفيذية السلطةَ القضائية؛ وهذه المراقبة تتفق للسلطة التنفيذية بسبب نص أكثر الدساتير على حقها في تعيين القضاة، وبسبب تحريك هؤلاء القضاة من قِبَل النيابة العامة في الدعاوى التي تهمُّ النظام العام.

بعض الفقهاء يُعلِّق أهمية كبيرة على المسألة المشروحة آنفًا، وبعضُهم يَعُدها مسألة نظرية مدرسية، ومهما يكن الأمر فإنه قد يُمكن الوصول إلى نتائج اشتراعية واحدة في النظريتين؛ نظرية السلطتين ونظرية السلطات الثلاث.

فأما النظرية القائلة باستقلال السلطة القضائية فقد قيل بها لتقرير مبدأين: انتخاب القضاة وعدم إمكان عزلهم. والمبدأ الأول — أي انتخاب القضاة — هو المبدأ الرئيسي الذي ذُكِرَ في المجلس التأسيسي الفرنسي الأول سنة ١٧٩٠، فقد قيل فيه: إنَّ السلطات كلها لما كانت مظاهر للسيادة القومية وجب منحُها من قِبَل الأمة نفسها، ولما كانت السلطة القضائية إحدى هذه السلطات وجَب انتخاب القضاة الذين يقومون بها من قِبَل الأمة، ولكنَّ استنتاجًا كهذا مختلٌّ، وقد نقضته في فصل سابق؛ إذ لا مانع من أن يكون صاحب إحدى السلطات مُنتخبًا من قِبَل صاحب سلطة أخرى، ولو لم يستمدَّ هذا الصاحب سلطانه من التصويت العام الشعبي رأسًا، وإنما الذي يتطلَّبه مبدأ فصل السلطات هو أن تكون السلطات مُستقلَّةً بعضها عن بعض، وأن لا يُنْظَرَ إلى كون القضاة مُنتخَبين من طرف الأمة أو معيَّنين من طرف السلطة التنفيذية.

والمبدأ الثاني — أي مبدأ عدم إمكان عزل القضاة من قِبل السلطة التنفيذية والسلطة الاشتراعية — نتيجة ضرورية لنظرية السلطات الثلاث وشرط جوهري لاستقلالها، ولكنَّ أنصار نظرية السلطتين يقولون بعدم إمكان عزل القضاة أيضًا؛ فعندهم أنَّ هذا المبدأ أقدم من نظرية فصل السلطات، وقد أُدْخِلَ إلى فرنسا في القرن السادس عشر كنتيجة لبيع وظائف القضاء، واتُّخِذَ في إنكلترة لأسباب عملية من غير أن يُرْبَطَ فيها بمبدأ فصْل السلطات، وأن منفعة المُتقاضين القائمة على استقلال القضاة هي التي تُسوِّغه عند المتأخِّرين.

وأما النظرية القائلة بأن السلطة القضائية من توابع السلطة التنفيذية فتبدو ذات نتائج كثيرة؛ وإليك أهمها:

أولًا: إنَّ الحقوق الفرنسية فصلت — منذ الثورة الكبرى — السلطة الإدارية عن السلطة القضائية، فخسرت السلطة القضائية بذلك أمر النظر في القضايا الإدارية التي أضحى فصلُها من وظائف المحاكم الإدارية، وليس في هذا ما يعسر فهمه عند عدِّ السلطة القضائية فرعًا من السلطة التنفيذية؛ لأنَّ السلطة التنفيذية تكون بذلك قادرةً على تفويض فصل الخصومات إلى مَنْ تراه من موظَّفيها، الأمر الذي يكون متعذِّرًا عندما تكون السلطة القضائية مستقلَّة محتومًا عليها أن تفصل كل خصومة.

ثانيًا: إنَّ فصل القضاء الإداري عن القضاء العدلي يؤدِّي إلى حدوث تصادُم بينهما، ولاجتناب هذا التصادم ذهبت فرنسا منذ زمن طويل إلى تفويض السلطة التنفيذية بفصله في مجلسها الشوريِّ، وهذا ما يلائم نظرية السلطتين كما قيل. غير أنَّ مناقضة المبدأ المذكور لنظرية السلطات الثلاث مناقضة صريحة جعَل دستور سنة ١٨٤٨ يعدل عنه؛ إذ إنه نص على «أن التصادم بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية من أجل الوظيفة يجب حلُّه بواسطة محكمة خاصة مؤلَّفة من أعضاء مُنتسِبين إلى محكمة النقض والإبرام، وأعضاء مُنتسِبين إلى مجلس الشورى؛ وذلك بشرط أن يكون عدد أعضاء كل فريق مساويًا لأعضاء الفريق الثاني، وأن يُجدَّد تعيين هؤلاء الأعضاء في كل ثلاث سنوات من قِبَل الفريق الذي ينتمون إليه، وأن يرأس وزير العدلية المَحكمة المذكورة.» ولكن هذه المحكمة أُلْغِيَت في سنة ١٨٥٢ وأُعِيدَت الطريقة السابقة، ثم عُدِلَ عنها في سنة ١٨٧٢ فأعيد تأليف المحكمة المذكورة.

ثالثًا: لقد عُدَّ حقُّ العفو الذي اعتُرِفَ به لرئيس الدولة كنتيجة لاتحاد السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية، فعفو صاحب السلطة التنفيذية عن مُقترِف الجرم أو تخفيفه هذا الجرم عنه لا يلائم المبدأ القائل باستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، وقد أُبديَ هذا الرأي في المَجلس التأسيسي الفرنسي الأول، فألغى هذا المجلس حق العفو دون أن يذكر هذا الإلغاء في دستور ١٧٩١، وكذلك قال واضعو دستور الولايات المتحدة بحق رئيس الجمهورية في العفو، وقد نصُّوا على هذا الحق في الدستور الذي سنُّوه كما نصت دساتير الولايات الخاصة التي تتألَّف منها دولة الولايات المتحدة على حق حكامها في العفو.

وبعد بيان ما تقدَّم نقول: إنَّ بعض الدساتير التي اتُّخِذَت في فرنسا قال بنظرية السلطات الثلاث، وبعضها قال بنظرية السلطتين؛ فدستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة المُخلِّصان لنظرية مونتسكيو خصَّصا فصلًا مستقلًّا للسلطة القضائية التي عُدَّت فيها منفصلة عن السلطتين الأخريَين، وكذلك دستور سنة ١٨٤٨ ذهب إلى نظرية السلطات الثلاث، فخصَّص فصلًا للسلطة القضائية، ولكنه حصر حقَّ تعيين القضاة في رئيس الجمهورية خلافًا لذَينك الدستورين اللذَين قالا بانتخاب القضاة.

وأما الدساتير الفرنسية الأخرى فقد مالت — ولو ميلًا ضمنيًّا — إلى عدِّ السلطة القضائية تابعةً للسلطة التنفيذية؛ خذ دستور سنة ١٨١٤ مثلًا ترَ أنه نصَّ على «أن الملك مصدر العدل، فباسمه يقوم القضاة — الذين يعينهم — بتوزيع العدل.» ومثل ذلك ما ذهب إليه دستور سنة ١٨٥٢ ودستور سنة ١٨٧٠، ومع التزام قوانين فرنسا الدستورية — التي وُضِعَت في سنة ١٨٧٥ — جانب الصمت يصعب القول أنَّ هذا الدستور عدَّ السلطة القضائية مستقلةً.

يجب عند البحث في مسائل التنظيم القضائي أن يُنْظَرَ إلى هذا التنظيم وحده دون النظر إلى وجود سلطتَين أو ثلاث سلطات في الحكومة التمثيلية، وهنالك بضع قواعد مهمَّة للتنظيم القضائي يُقتضى أن يُبْحَثَ فيها مِن حيث علاقتها بالحكومة جميعها، ومن تلك القواعد: طريقة اختيار القضاة وعدم إمكان عزلهم.

ولقد دار حول انتخاب القضاة — منذ الثورة الفرنسية الكبرى — طريقتان؛ طريقة الانتخاب، وطريقة التعيين من قِبَل السلطة التنفيذية.

يمكن تصوُّر طريقة انتخاب القضاة على وجوه مُختلفة؛ فقد اقتُرِحَ انتخابهم من قِبَل المجامع الخاصة المؤلَّفة من المحامين ومن أبناء الوطن الحاملين شهادة الحقوق العالية، وقد اقتُرِحَ انتخاب أكابر القضاة على الأقل من قِبَل الهيئة الاشتراعية، واقتُرِحَ أن تنتخب الهيئة القضائية أعضاءها؛ وذلك لسدِّ الفراغ الذي يحدث عندما يخلو منصب أحدهم، ولكن الطريقة المنطقية الديموقراطية وحدها هي القائلة بانتخاب القضاة مِن قِبَل أبناء الوطن الحائزين حق التصويت السياسي.

ومهما يكن الوجه الذي يُنْتَخب به القضاة فهو ذو فائدة حقيقية ومحاذير لا ريب فيها؛ ففائدته هي أنه يجعل القاضي مستقلًّا أمام السلطة التنفيذية، ويُمكن رد محاذيره إلى محذورَين أساسيين؛ وهما: أولًا: إذا كان القاضي المنتخَب يُصبح مستقلًّا عن السلطة

التنفيذية فإنه يصير أسيرًا في قبضة الهيئة الانتخابية التي يضطرُّ إلى الرجوع إليها عند انتهاء مدته حتى تجدد انتخابه، ولا يُعدَّل ذلك بأن يُنْتَخب القاضي ليبقى قاضيًا مدى حياته؛ لأنَّ هذا يؤدي إلى عِظَم شأنه وقدرته على تهديد السلطات الأخرى، ولا بأن ينصَّ القانون على أنَّ القاضي الذي تنتهي مدته لا يحق له أن يجدد انتخابه؛ لأن هذا يؤدي إلى صعوبة في اختيار أناس ماهرين يرضون بأن يرشحوا أنفسهم للقضاء حتى يقوموا بشئونه لبضع سنوات فقط. ثانيًا: إنَّ الهيئة الانتخابية عاجزةٌ عن اختيار القضاة اختيارًا حسنًا. نعم، يستطيع القانون أن يَحتاط للأمر فينصُّ مثلًا على أنَّ أبناء البلاد الذين يحقُّ لهم أن يُنْتَخبوا للقضاء يجب أن يكونوا من حاملي شهادات الحقوق العالية، ومن الذين مارسوا مهنة المُحاماة، ولكنه يوجد — بجانب المحامين المقتدرين — محامون عاجزون قد ينالون حظوة لدى الهيئات الانتخابية فيتمُّ انتخابهم للقيام بالقضاء.

إنَّ وظيفة القاضي تستلزم تحلِّي القاضي بصفات مهنيَّة وأهليته لها أي — أن يتحلى بمعرفة حقوقية نظرية لا تتَّفق له إلا بتلقِّي دروس خاصة — وقد قيل إزاء تلك المَحاذير بأن يُفوَّض إلى السلطة التنفيذية حق تعيين القضاة، كما تعيِّن أرباب المِهَن من الموظفين كالمهندسين وأساتذة المدارس مثلًا، ثم انتُهِيَ إلى جَعْلِ مدة الوظائف القضائية مدى الحياة أو حتى يبلغ القاضي سنًّا يدخل بها في دور التقاعد.

وتعيين القضاة من قِبَل السلطة التنفيذية على أن يبقوا في وظائفهم مدى الحياة مبدأ سائد للأمم الحرة في الأزمنة الحديثة، ولم يطبَّق مبدأ انتخاب القضاة إلا على وجه محدود استثنائي؛ ففي فرنسا قال المجلس التأسيسي الأول بمبدأ انتخاب القضاة، ونظَّم أمر هذا الانتخاب في قانون ١٦ أغسطس سنة ١٧٩٠، وقد نصَّ هذا القانون على أن المرء لكي يحقَّ له أن يُنْتَخَبَ قاضيًا يجب أن لا يقلَّ عمره عن ثلاثين سنة، وأن يكون قد مارس القضاء أو المحاماة مدة خمس سنوات، ثم نصَّ القانون المذكور على أن يتمَّ انتخاب القضاة حسب قاعدة الانتخاب على درجتين. ولم يَدُم السَّير على هذا القانون طويلًا؛ ففي ١٤ أكتوبر سنة ١٧٩٢ أَمَرَ مجلس العهد الفرنسي بتجديد محاكم فرنسا المدنية والجزائية والتجارية ما عدا محكمة النقض والإبرام، وقد تمَّ انتخاب القضاة الجدد في هذه المرة كما في المرة السابقة حسب قاعدة الانتخاب على درجتين، ولكنه لم يُشْرَط فيها أن يكون المرشَّحون من الذين مارسوا القضاء أو المحاماة، بل ذُهِبَ إلى أنه يحق لكل وطني بلغ الخامسة والعشرين من عمره أن يرشِّح نفسه للقضاء، غير أن مجلس العهد الذي جمَع في قبضته الحديدية مختلف السلطات لم يحتمل عمليًّا وجود قضاة منتخبين

فكسر كل مقاومة لاحظها فيهم، أي إنه اعتمد على سيادته فلم يتردَّد في نقض الأحكام التي أُبْرِمَت ولا في فصل الخصومات بنفسه ولا في عزل القضاة وتعيين أناس في مكانهم رأسًا، ولما سُنَّ دستور السنة الثالثة قال بأن يتمَّ نَصْبُ القضاة حسب قاعدة الانتخاب على درجتين، بشرط أن لا تقلَّ سن الواحد منهم عن ثلاثين سنة، ومع هذا فقد سلكت حكومة الديركتوار مسلكًا معادلًا لمسلك مجلس العهد المذكور على وجه التقريب، ولم يُقْضَ على هذه المهزأة إلا في دستور السنة الثامنة حيث جاء فيه: «أن القنصل الأول يعين قضاة المحاكم الجزئية والمحاكم المدنية من غير أن يقدر على عزلهم.»

وقد انتشر مبدأ انتخاب القضاة في الولايات المتحدة انتشارًا عظيمًا، ونقصد بهذا الانتشار تطبيقه على محاكم الولايات الخاصة التي تتألَّف منها دولة الولايات المتحدة لا المحاكم الاتحادية التي يعين رئيس الجمهورية أعضاءها، فعندما تألَّفت دولة الولايات المتحدة كان حكام الولايات الخاصة هم الذين يعينون القضاة مدى الحياة بوجه عام، ولكنه تسرَّب بالتدريج (بين سنة ١٨١٢ وسنة ١٨٦٠) مبدأ انتخاب القضاة لمدد محدودة في مختلف الولايات، ولم يأتِ انتشار هذا المبدأ بمعظم المساوئ التي كانت تُنْتَظر، وعند المستر بريس أن سبب ذلك يرجع إلى احترام الأنغلوسكسونيين الغريزي للقانون والمحاكم.

وكذلك سويسرة الحديثة، اتَّخذت نظام القضاة لمُدَد محدودة، فمجلسها الاتحادي هو الذي يَنتخب محكمتها الاتحادية، وفي الغالب يَنتخب أعضاء محاكم المقاطعات السويسرية لمدد محدودة حسب طرق كثيرة الاختلاف، ومع أن الطريقة السائدة لهذه المقاطَعات هي أن تنتخب الهيئات الاشتراعية (وإن شئت فقل: المجالس الكبرى) أولئك الأعضاء، فإنَّ هنالك مقاطعات ذهبت إلى أن يُنْتَخَبَ أعضاء محاكمها من قِبَلِ الشعب، ولا تظن أن اتخاذ سويسرة لمبدأ انتخاب القضاة خالٍ من كل شائبة؛ فقد انتقده أكثر فقهائها اطلاعًا بشدة.

أشرنا — فيما تقدَّم — إلى أن مبدأ عدم إمكان عزل القضاة ناشئ عن نظرية فصل السلطات الثلاث، وأنه قال به أنصار نظرية السلطتين أيضًا، وإن كان ذلك لأسباب أخرى، وهذا المبدأ يلائم قاعدة انتخابهم من قِبَل الشعب، ولكنه لما كان من مقتضيات قاعدة انتخاب القضاة من قِبَل الشعب أن تكون مدة قيامهم بوظائفهم محدودة وجَب أن يقتصر عدم إمكان عزلهم على تلك المدة؛ وهذا ما عناه دستور سنة ١٧٩١، ودستور السنة الثالثة الفرنسيان حينما أعلنا مبدأ عدم إمكان عزل القضاة، وقد كان هذا المبدأ الذي نصَّ عليه ذانك الدستوران يؤدي إلى نتيجتين: حماية القضاة أمام السلطة التنفيذية، التي كانت لا تستطيع أن تعزلهم، وحمايتهم إزاء الناخبين الذين كانوا لا يقدرون على نزع سلطانهم

من أيديهم، ولما سُنَّ دستور السنة الثامنة أيَّد هذا المبدأ، فإنه — مع منحه القنصل الأول حق تعيين القضاة — قال بعدم إمكان عزلهم مدى حياتهم، ومثل ذلك ما رمى إليه دستور سنة ١٨١٤ ودستور سنة ١٨٤٨، وإن قوانين سنة ١٨٧٥ الدستورية وإن لم تنص على هذا المبدأ فإنه بقي سائدًا لعالم الحقوق العامة الفرنسية، نقول هذا ونحن نرى أن مبدأ عدم إمكان عزل القضاة لم يشمَل القضاة كلهم في فرنسا لأسباب لا محل لذكرها هنا؛ فهو لم يَعُمَّ فيها القضاة الذين يقومون بوظائف النيابة العامة، ولا قضاة الصُّلح، ولا قضاة الجزائر والمستعمرات، ولا قضاة محاكم العمال.

ولا تَقلْ: إنَّ هذا المبدأ مُطلَق، فكل جناية يَرتكبها القاضي في أثناء وظيفتِه تؤدِّي إلى سقوطه، وليس مما يُغْضَى عنه أن يتمرَّد القاضي على دستور بلاده وحكومتها السياسية؛ فقد منَح الإنكليز سلطتهم الاشتراعية حق طلب عزل القاضي الذي يأتي بمثل ذلك، وأما في فرنسا فقد منَح القانون السلطة التنفيذية حق تعقيب القضاة الذين يفعلون ذلك؛ فهو قد وضعهم تحت نظارة وزير العدلية الذي يُمكنه أن يُعزِّرهم ويسألهم عما فعلوه، ولكنَّ القانون الفرنسي لم يَسمح بنزْع يد القاضي من وظيفته وإسقاطه لنقائص مهنية يَرتكبها في أثناء وظيفته إلا بحكم مِن محكمة النقض والإبرام.

ترى كيف يَنشأ عن اختيار القضاة ومدَّة قيامهم بوظائفهم وعدم إمكان عزلهم مصاعب نظرية وعملية جمَّة، ولكن هذه المصاعب تخفُّ بنظام المحلفين، فإذا كان من الضروري تعيين قضاة — ليرأسوا المحلَّفين ويُطبِّقوا القانون حسبما تقتضيه أجوبتهم — فإن نظام المحلفين يؤدي إلى اختفاء سلطتهم الخاصة وإلى قلة عددهم وسهولة اختيارهم؛ ذلك ما رآه مونتسكيو وجعله يقول: إن نظام المحلفين يجعل السلطة القضائية لا طائل تحتها على وجه التقريب.

ليس نظام المحلَّفين (كما زعم بعضهم) كناية عن اتخاذ نظام الحكومة المباشرة في أمر القضاء، وهذا النظام يتطلَّب عرض الخصومة على أبناء الوطن جميعهم ليفصلوها، وليس من الصواب أن يقال: إنَّ الأمة اتخذت نظام المحلَّفين ففوَّضت إلى عدد من أبنائها أن يمثِّلوها بالقُرعة في القيام بسلطاتها، فالمحلِّفون هم كالقضاة، يَنالون وظيفتهم من القانون، والقانون يَمنحهم وظيفة البتِّ في مسألة واحدة، ولا تلبث هذه الوظيفة أن تنتهي بعد أن يبتُّوا المسألة المذكورة.

وإن كيفية تعيين المحلَّفين لَأمر يستوقف النظر؛ فالقانون يفوِّض إلى بعض الموظَّفين أن ينظموا قوائم الأشخاص المتَّصفين بالصفات التي يتطلَّبها، ومن هذه القوائم يُنصب

المحلِّفون الذين يُعْهَد إليهم في فصل القضية؛ إما بالقرعة، وإما باختيار الأحزاب. والشيء الطيب في نظام المحلَّفين هو أنهم قضاة لا يتصوَّر الإنسان قضاةً أكثر استقلالًا منهم؛ فهم لما كانوا قضاة يوم أو ساعة، وكانوا لا يقومون بغير قضية واحدة لا يوجد ما يخشونه ولا ما يطمعون في نَيله من السلطة التنفيذية أو الشعب.

ولقد تقدَّم نظام المحلَّفين وانتشر في بيئات مختلفة؛ فقد ساد روما في القرون القديمة في أمر القضايا المدنية والقضايا الجنائية، ثم نما في إنكلترة لحلِّ القضايا المدنية والقضايا الجزائية، ومن إنكلترة اقتبسه العالم المتمدِّن لإقامة العدل الجزائي، ومع ما في نظام المحلَّفين من فوائد لا يخلو من أوجه ضعيفة؛ فالمحلِّفون القادرون على حلِّ المسائل العملية حسبما يوحيه العقل يَعجزون — بحكم الطبيعة — عن حل المسائل الحقوقية التي تتطلَّب معرفة فنية وتربية خاصة، من أجل ذلك حُصِرَ أمر تدخُّل المحلَّفين في القضايا الجزائية التي قالت الأنظمة الحديثة بفصلها حسب اقتناع ضمير القاضي وطمأنينته إلى البينات الأدبية.

اتخذ المجلس التأسيسي الفرنسي الأول نظام المحلَّفين على أن يطبَّق على القضايا الجنائية فقط، وقد بقيتْ وجهة نظره سائدة لفرنسا منذ ذلك الحين، والأمم التي قالت بنظام المحلَّفين اقتبسته من فرنسا قائلة مثلها بتطبيقه على القضايا الجنائية فقط، ولم يَنجح نظام المحلَّفين في تطبيقه على القضايا المدنية إلا في بيئات خاصة وأحوال استثنائية، فسيَّره الطيب في إنكلترة في حلِّ القضايا المدنية قرونًا كثيرة ناشئ عن تأثير قضاة الإنكليز الأدبي العظيم فيما يُديرونه من المحلَّفين، ومصدر هذا التأثير هو قيمة القضاة العالية في إنكلترة، وميل الروح الإنكليزية إلى احترام القانون، بهذا التأثير يُمْلِي هؤلاء القضاة على المحلَّفين القواعد الحقوقية التي يقتضي أن يطبقوها، ومع ذلك يميل ذلك النظام إلى الأُفول عن إنكلترة؛ فاتخاذه في المسائل المدنية أمام محكمة لندن العليا وأمام محاكم المقاطعات أمر اختياري، ولا تحكم هذه المحاكم بمساعدة المحلفين إلا إذا طلب أحد المتقاضيين ذلك، وتقوم محكمة الاستئناف هنالك من غير أن تستعين بالمحلفين.

فصل كل خصومة تنشأ في إنكلترة عن تطبيق القانون والمبادئ الحقوقية من وظائف القضاة. أجل، في إنكلترة محاكم استثنائية للفصل في قضايا محدودة، ولكنه في كل مرة يؤدِّي القانون أو المبدأ الحقوقي فيها إلى خصومة تُفْصَل بواسطة المحاكم القضائية، ولا

فرق في هذا الأمر بين الخصومة التي تدور حول تقدير عمل أحدِ الموظَّفين والخصومة التي تنشأ عن علائق حقوقية بين أفراد الناس، ويُمكن ردُّ النظام الحقوقي الإنكليزي المعقَّد إلى أمرين:

أولًا: لا تقام الدعوى مبدئيًّا ضدَّ الدولة؛ لاختلاط الدولة بالتاج من الوجهة الحقوقية، ولأنه لا يُمكن مقاضاة الملك إلى أية محكمة، على أنه إذا أخذ التاج مُلْكَ فرد من الناس غصبًا ومن غير مُسوِّغ شرعي أو خرق حرمة عهد قطعه، أو لم يقم بشروط عقد وضعه يستطيع المتضرِّر أن يقدِّم بين يدي الملك عريضة حقوقية، وحينئذٍ يأمر الملك بإحقاق الحق فتسير القضية سيرها العادي كما لو كانت بين شخصين من الرعية، ولكنه لا يُمكن اتخاذ هذه الطريقة بسبب جنحةٍ اقترفها الملك أو اقترفها أحد خدَمِه لحسابه؛ إذ يُسار آنئذٍ إلى المثل القائل بأن الملك لا يَستطيع أن يفعل الشر.

ثانيًا: إنَّ موظَّفي التاج وخَدَمَه غير مسئولين عن أعمالهم القانونية؛ كأن يعقدوا عقدًا نظاميًّا باسم الدولة، غير أنهم مسئولون شخصيًّا عن أعمالهم غير القانونية، ويُمكن مقاضاتهم (جزائيًّا أو مدنيًّا) لهذه الأعمال إلى المحاكم القضائية، ثم إن القضاء الإنكليزي يذهب إلى أنه يُمكن أحد الناس أن يقاضي موظَّفًا من أجل امتناعه عن القيام بأمر من أمور وظيفته.

ونظامٌ مثل هذا قد كان له بعض أنصار في المجلس التأسيسي الفرنسي الأول، وقد انتقد بورك[33] في كتابه المسمى: «تأملات في الثورة الفرنسية» ذلك المجلس لعدم قبوله النظام المذكور وإعلانه نظام فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية.

إن الذي أوحى إلى المجلس التأسيسي الفرنسي الأول بنظام فصْل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية هو ما كان سائدًا للبيئة والزمان من اعتبارات؛ فقد كان حديث العهد بالبرلمانات السابقة التي كانت تتدخَّل في شئون السلطة والإدارة فتُزعج إدارة الملك بمطاردتها لموظفيه، وقد كان يَشعُر بأنَّ الإدارة لا تُتِمُّ عملها الصعب الذي ألقته الثورة الكبرى على عاتقها إذا قُيِّدت بالقضايا التي يرفعها عليها أنصار المبادئ القديمة أمام المحاكم القضائية، وكان يعلم صعوبة سير الإدارة في بلاد يتصف أهلوها بالخفَّة إذا فُتِحَ باب المحاكم على مصراعيه للحكم في المسائل الإدارية، أضف إلى ذلك اعتقاده انسجام النظام المذكور مع نظرية فصل السلطات، وذهابه بهذا الاعتقاد إلى أن السلطة القضائية محصورةٌ في تطبيق الحقوق الجزائية والحقوق المدنية، وإلى أن الأمور الإدارية من خصائص السلطة التنفيذية.

لذلك السبب فوَّض المجلس التأسيسي الفرنسي الأول حلَّ المصاعب الإدارية إلى الهيئات الإدارية في المديريات، ثم عدَّل دستور السنة الثامنة هذا النظام بنصِّه على تأليف «مجلس شورى الدولة»؛ لحلِّ المصاعب التي تنشأ عن الأمور الإدارية، وفي تلك السنة سُنَّ قانون مُتِمٌّ لدستور قائل بتأليف مجالس إدارية في كل مديرية لفضِّ المَصاعب الإدارية التي تَحدُث فيها، وقد استمر مجلس شورى الدولة على حلِّ المشاكل، تارةً كمحكمة لحل المشاكل الإدارية بدايةً واستئنافًا، وتارةً كمحكمة استئناف إدارية فقط، وتارةً كمحكمة نقض وإبرام إدارية، ولكن مقرراته كانت لا تكسب قوةً وقيمةً إلا بإدماجها في مرسوم تُصدره السلطة التنفيذية، وفي ٢٤ مايو سنة ١٨٧٢ سُنَّ قانون جاء فيه «أن لمجلس شورى الدولة سيادةً تامة في حلِّ المشاكل الإدارية بدايةً واستئنافًا، وفي إبطال الأعمال الإدارية الناشئة عن مجاوزة الوظيفة.»

ويجب أيضًا أن يُنْظَرَ إلى مبدأ فصل السلطات من حيث العلائق بين السلطة القضائية والسلطة الاشتراعية، فهنا نرى للمبدأ المذكور ثلاث نتائج رئيسة؛ وهي:

أولًا: يقتضي أن تحترم السلطة الاشتراعية أحكام السلطة القضائية، فكما أنه لا يجوز للسلطة الاشتراعية أن تَنقض الأحكام القضائية أو تُعدِّلها لا يجوز لها أيضًا أن تنتقد هذه الأحكام وتجادل فيها. هذا مبدأٌ اعتُرِفَ به في مناسبات كثيرة من قِبَل البرلمان الفرنسي، ولكنه يَفرض فصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، وإلا فمِن مقتضيات نظام الحكومة البرلمانية أن ينتقد البرلمان أعمال السلطة التنفيذية ويجادل فيها.

ثانيًا: يقول مرسوم ١٦ أغسطس سنة ١٧٩٠ الفرنسي: «إنه لا يجوز للمحاكم أن تضع تعليمات، ولكنه يمكنها أن تطلب إلى الهيئة الاشتراعية وضع قانون جديد، أو تفسير قانون قديم عندما تدفعها الضرورة إلى ذلك.» وقد جاء في المادة الخامسة من القانون المدني الفرنسي «أن القضاة ممنوعون من وضع تعليمات عامة وتطبيقها على القضايا التي تُعرض عليهم.» يقولون، في الغالب: إنَّ هذه المادة نتيجة لمبدأ فصل السلطات الذي يرى في وضع السلطة القضائية للتعليمات تعدِّيًا على السلطة الاشتراعية، ولكن الحقيقة هي أنَّ سلطة وضع التعليمات ليست من خصائص السلطة الاشتراعية بحكم الضرورة، وليست التعليمات قانونًا؛ فالتعليمات كناية عن أمر غايته ضمان تنفيذ القانون بتفصيله من غير أن تُبدَّل عباراته ويغيَّر روحه، ويفوَّض أمرُ وضعها — بحكم الطبيعة — إلى

السلطة التنفيذية التي بيدها تنفيذ القانون؛ فقد منَحت الحقوق العامة الفرنسية أمرَ وضع التعليمات رئيسَ الجمهورية والمديرية ورؤساء البلديات على نِسَبٍ مختلفة.

ثالثًا: لما كانت السلطة القضائية منفصلةً عن السلطة الاشتراعية لا تستطيع تلك أن تَنقض القوانين التي تضعها هذه، ولكن أفلا يجب أن يُذْهَبَ إلى ما هو أبعد من ذلك فيقال: إنَّ السلطة القضائية لا تقوى على تقدير صحة القوانين؛ أي ملاءمتها للدستور أو عدم ملاءمتها؟ لقد أنكر هذه النتيجة القضاء الأميركي ومذهب الأنغلوسكسونيين في الأمور التي حدَّد الدستور خصائص سلطتهم الاشتراعية فيها، وعكس ذلك ما ذهبت إليه فرنسا ومختلف بلدان أوربة — ما عدا إنكلترة — فقد جاء في مرسوم ١٦ أغسطس سنة ١٧٩٠ الفرنسي: «أنه لا يجوز للمحاكم أن تشترك رأسًا أو بالواسطة في ممارسة السلطة الاشتراعية، ولا أن تقف أو تحول دون تنفيذ مراسيم الهيئة الاشتراعية التي يوافق عليها الملك.»

هوامش

(1) Montesquieu.

(2) Bodin.

(3) Cromwell.

(4) Loke.

(5) Thorpe.

(6) Le Directoire.

(7) Gamaliel Bradfort.

(8) Boissy d’Anglas.

(9) Thouret.

(10) Duguit.

(11) Grévy.

(12) L’Elysée.

(13) Rouveir.

(14) Oscar.

(15) Prairial.

(16) Merlin.

(17) La Reveillère Lepeaux.

(18) Naquet.

(19) La Convention.

(20) Condorcet.

(21) Danton.

(22) Lilian Tomn.

(23) Vaud.

(24) Fribourg.

(25) Valais.

(26) Gazalès.

(27) Barnave.

(28) Mirabeau.

(29) Mounier.

(30) Duport.

(31) Maury.

(32) Garat.

(33) Burke.

الفصل الرابع

الحقوق الفردية

الفردية في القرون القديمة والقرون الوسطى وفي ملكية العهد السابق – نظرية الحقوق الفردية والحقوق الطبيعية – نظرية العقد الاجتماعي – أنواع الحقوق الفردية – المساواة المدنية – الحرية الفردية وتطبيقاتها المختلفة – وصف الحقوق الفردية المشترك – الحقوق الفردية والحقوق السياسية – حق تقديم العرائض – تصريحات الحقوق وضماناتها في الدساتير الأميركية والدساتير الفرنسية – عدم النص عليها في قوانين فرنسا الدستورية التي سُنَّت في سنة ١٨٧٥.

ذهب العالم في القرون القديمة (على ما وصَل إليه من درجة رفيعة في الحضارة) إلى أنَّ للدولة سلطة قاهرة لا حدَّ لها، وإلى أنه ليس للفرد حقٌّ خاص يتمكَّن به من الوقوف حيال الدولة، ولم يكن في تلك الأزمنة فرق بين النظام الجمهوري والنظام الإمبراطوري من هذه الجهة. غير أنَّ ظلَّ هذا المبدأ تقلَّص في القرون الوسطى بتأثير ما جاء به البرابرة من مبادئ، ولا سيما المبدأ الذي نما في دور الملكية الإقطاعية، فمِن جهة زال مبدأ الدولة والمنفعة العامة بالتدريج في النظام الإقطاعي الذي هو شكل جديد للسلطة العامة، ومن جهة أخرى انتشر مبدأ شخصي في مصلحة الأشراف ذوي الأخاذات،[1] وكان المبدأ المذكور يتجلَّى في عدم إقرار هؤلاء الأشراف بسلطة صاحبة سيادة على وجه الأرض، وفي عدم اعترافهم بواجب عام غير ما يجيء في العقد الذي يعقدونه باختيارهم من إطاعة لأحد الأمراء الإقطاعيين، وكان يتجلَّى أيضًا في دفعهم ضرائب قهرًا وفي محاكمتهم من قِبَل

[1] أي الأراضي المقطوعة لهم.

قضاة من الشرفاء الأكْفاء لهم، ولكنه لمَّا اضمحل النظام الإقطاعي السياسي زال ذلك المبدأ (الذي هو مظهر كبير من مظاهر الحقوق الفردية) من بين أمم الغرب المتمدنة ما عدا الأنغلوسكسونيين الذين حافظوا عليه مع التوفيق بينه وبين مُقتضيات الزمن، والذي ساد إذ ذاك الملكيات الكبرى في أوربة — ولا سيما فرنسا — هو نظام الدولة المُطلَق القائم على فكرة حقوق الملك الإلهية.

على أنه لم يقُلْ فقهاءُ ذلك الزمن بنظرية سلطة الملك المطلقة قولًا عامًّا؛ فقد أضاف هؤلاء الفقهاء في القرن السادس عشر إلى القيود الدينية التي قُيِّدت بها سلطة الملك المطلقة قيودًا مُستنبَطةً من مبدأ الحقوق الطبيعية التي هي من صُنع الله، ومن لوازم هذه القيود أن يَحترم الملك عقود الأفراد والملك الشخصي.

ومما هو جدير بالذكر أنه لم يتألَّف من أكثر تلك القيود حق شخصي خاص في مصلحة الأفراد؛ فهي مُستنِدة إلى نظرية الحقوق الإلهية، وإلى الإرادة الإلهية التي عُدَّت الحقوق الطبيعية من مقتضياتها، والتي فُرِضَ احترامها على الملوك لهذا السبب.

وجب أن تصدر الحقوق الفردية عن الحقوق الطبيعية، ولكن بشرط أن تُفْصَلَ الحقوق الطبيعية عن الحقوق السماوية، وتُرْبَطَ بنظرية الحالة الطبيعية والعقد الاجتماعي؛ وبيان ذلك أن ما عدل عنه الإنسان من حريته الفردية المطلقة التي كان يتمتَّع بها في الأزمنة التي تقدمت المجتمعات ليس إلا جزءًا ضروريًّا لتكوين الدولة، وأنَّ الذي حافظ عليه الإنسان من الحقوق الفردية أعلى من حقوق الدولة؛ لكونه أقدم منها؛ فالفرد مصدر كل حق، والأفراد الذين تتألَّف المجتمعات السياسية منهم مسئولون عن أعمالهم، ويمكنهم أن يأتوا بهذه الأعمال ما داموا يحترمون حقوق غيرهم، ولما كان المقصود من المجتمعات السياسية هو حفظ منفعة الأفراد وجب على هذه المجتمعات أن تَحترم تلك الأعمال، وإلا تعدَّت واجبها الذي تألَّفت من أجل القيام به.

أصبح للحقوق الفردية في النُّظم الديموقراطية الحاضرة أهمية خاصة، وبعد أن ثبَت بها مبدأ السيادة القومية، صارت السلطة في قبضة الأكثرية التي يمكن أن تكون مستبدَّةً في المجالس التمثيلية، فما هو الضامن للأقلية إزاء سلطان هذه الأكثرية؟ لقد بُحِثَ عن هذا الضامن في اتخاذ نظام الرفرندم الذي يُمكن أن يبدِّدَ أوهام الأكثرية المصنوعة التي تكون في المجالس التمثيلية دون الشعب، وقد بُحِثَ عنه أيضًا في نظام تمثيل الأقليات الذي يمكن أن يؤدي إلى نفوذ هذه الأقليات بنسبة عددها في المجالس التمثيلية، غير أنَّ

وسائل كهذه تبدو لي أنها قليلة التأثير كثيرة المحاذير؛ ولذا أرى أن الضامن الحقيقي للأقليات يكون في مبدأ الحقوق الفردية؛ ففي هذه الحقوق — ومنها أنواع الحرية الحامية للشخص وأمواله ومُعتقداته وأفكاره — ضامن لأبناء الوطن الذين هم أقلية، ولحريتهم في العمل المؤثر في الرأي العام حتى يُصبحوا أكثرية.

ويمكن ردُّ الحقوق الفردية إلى اثنين: المساواة المدنية والحرية الفردية.

فأما المساواة المدنية فمصدرُها العقد الاجتماعي الذي ينصُّ على المساواة بين الجميع، غير أنَّ فقهاء القرن الثامن عشر ذهبوا إلى استخراجها من مبادئ الحقوق الطبيعية، فهم يَفرضون وجودها في الحالة الطبيعية التي تقدَّمت حدوث المُجتمَعات المدنية، والأمر الذي يَستنبطونها منه هو أن كل إنسان كان مجبورًا على الاعتراف بوجود طبيعة كطبيعته عند بقية الناس، وأنه كان مضطرًّا إلى احترام مقتضيات السُّنة الطبيعية في الآخرين عند إرادته أن يَحترمها هؤلاء فيه، ولما وُجِدَت مساواة الناس الطبيعية على هذه الصورة لم يرَ المجتمع المدني مناصًا من احترامها، ولم تعنِ هذه المساواةُ المساواةَ في الأمور المادية التي يُمكن اكتسابها في المجتمع، وإنما عنت المساواة الحقوقية، وهذا ما قصدتْه المادة الأولى من تصريح حقوق الإنسان والوطني الذي نُشِرَ في سنة ١٧٨٩ إذ جاء فيها: «إنَّ الناس يُولدون أحرارًا ويَبقون أحرارًا متساوين من الوجهة الحقوقية، ولا يقوم التفاوت الاجتماعي إلا على المصلحة العامة.»

ومن غير أن نرجع إلى الحالة الطبيعية ونَستشهِد بالعقد الاجتماعي والحقوق الطبيعية، يُمكنُنا أن نسوِّغ مبدأ المساواة بمبدأ حق الإنسان في ترقية نفسه بكل حرية، وهذا ما يَفرض في كل شخص مساواة حقوقية ومساواة في تحمُّل الأعباء العامة، ويُمكن ردُّ المساواة المدنية — التي هي عنوان هاتين المساواتين — إلى أربعة أنواع تطبيقية؛ أولًا: المساواة أمام القانون القائلة بأنه لا يتألَّف من أبناء الوطن سوى طبقة واحدة يطبَّق القانون على أفرادها على نمط واحد من غير تفريق بينهم. ثانيًا: المساواة أمام القضاء، القائلة بعدم تفاوت المحاكم بحسب الأشخاص الذين يتقاضون لديها. ثالثًا: مساواة أبناء الوطن الذين يتصفون بالصفات التي نصَّ عليها القانون في تقلُّد الوظائف العامة. رابعًا: المساواة في الضرائب القائلة بأن يشترك كل واحد في دفع قسط منها بحسب قدرته.

وقد عُرِّفت الحرية الفردية في تصريح حقوق الإنسان والوطني الذي نُشِرَ في سنة ١٧٨٩ بالعبارات الآتية، وهي: «أن الحرية كناية عن أن يفعل الفرد كل شيء لا يضر

الآخر؛ فممارسة الإنسان لحقوقه الطبيعية لا حدَّ لها غير الحد الذي يستطيع به أعضاء المجتمع الآخرون أن يتمتَّعوا بمثل ما يتمتع به، والقانون هو الذي يُعيِّن هذه الحدود.»
ولكنه جُعِلَ للحرية الفردية تطبيقات خاصة هي وليدة الحضارة، وتُقسَّم إلى قسمين:

الأول يخصُّ المنافع الشخصية المادية، وهو؛ أولًا: الحرية الفردية بمعناها المحدود المتجلِّي في حق الذهاب والإياب، وحق البقاء في البلاد والخروج منها، وعدم السجن والعقاب من غير مسوِّغ قانوني. ثانيًا: صون الملكية الشخصية من تعدِّي الدولة. ثالثًا: عدم التعدِّي على المسكن إلا في الأحوال التي ينصُّ عليها القانون. رابعًا: حرية التجارة والعمل والصناعة.

والقسم الثاني يتعلَّق بمنافع الفرد الأدبية، وهو؛ أولًا: حرية الضمير والحرية الدينية؛ فحرية الضمير هي أن لا يُكْرَهَ إنسان على اعتناق ديانة لا يعتقدها، وأن لا يُكْرَهَ على الاشتراك في مظاهرها الخارجية. والحرية الدينية هي أن يحقَّ للإنسان أن يباشر الطقوس التي هي عنوان الديانة. ثانيًا: حرية الاجتماع وحرية الصحافة المُستنِدتان إلى حق الناس في مبادلة أفكارهم في سبيل المنفعة العامة. ثالثًا: حرية تأليف الجمعيات، وحرية التعليم ضمن الدائرة المرسومة قانونًا.

وللحقوق الفردية صفة مشتركة؛ وهي تحديد حقوق الدولة دون أن يُفْرَضَ عليها أن تقوم بخدمة تقتضيها فائدة الفرد. فيُمكن الدولة أن تمتنع مثلًا من التدخُّل في بعض الأمور؛ ليبقى المجال واسعًا للحرية الفردية. كما أنه ليس للفرد أن يطلب — كحق له — إلى الدولة أن تفعل شيئًا في هذا المضمار. من أجل هذا لا نعُدُّ من الحقوق الفردية ما قد يطلبه كل فرد إلى الدولة من المساعدة والتعليم وإيجاد العمل، وإنَّ الدولة إذا أتت بمثل هذه الأمور فذلك من قبيل الواجب عليها، لا من قبيل قيامها بما تقتضيه حقوق الفرد.

وتختلف الحقوق الفردية — وإن شئت فقل: الحقوق المدنية كما سمَّاها خطباء مجالس الثورة الفرنسية الكبرى — عن الحقوق السياسية؛ بكون الحقوق السياسية تتضمَّن اشتراك أبناء البلاد في إدارة شئون الحكومة، على أن يُسْتَثْنى منهم مَنْ لم يبلغ العمر القانوني، أو مَنْ لم يكن من جنس الرجال أو من أصحاب الأهلية المُعيَّنة قانونًا، وبكون الحقوق الفردية خاصة بكل الأفراد الذين تتألَّف الأمة منهم؛ وذلك من غير أن يُنْظَرَ إلى أعمارهم وجنسهم وعدم أهليتهم، ولا ريب في صحة هذا الفرق عند النظر إلى بعض الحقوق الفردية؛ أي: حرية الضمير والحرية الدينية. وأما الحقوق الفردية الأخرى، فمع صحة الفرق المذكور في شأنها مبدئيًّا يمكن تقييدها للسببين الآتيين؛ وهما: أولًا: أن

تتضمَّن ممارستها تدخُّلًا غير مباشر في شئون السلطة العامة؛ كحرية الصحافة، وحرية تأليف الجمعيات، وحرية الاجتماع، حتى حرية التعليم التي يتخرَّج عليها رجال المستقبل. ثانيًا: أن يُحْجَرَ على الشخص القاصر لتلافي الضرر الذي قد ينجم عن إساءته استعمال حقه الشخصي؛ ومن هذا القبيل تقييد حرية الصبيان والنساء في مزاوَلة بعض الأشغال مثلًا.

الفرق بين الحقوق الفردية والحقوق السياسية واضح، ولكن هنالك حقًّا يُحار في عدِّه من الحقوق الفردية أو الحقوق السياسية؛ وهو حق تقديم العرائض؛ أي حق الأشخاص في الاشتكاء أو الاستدعاء أو إبداء الملاحظات، سواء للسلطة التنفيذية أو المجالس الاشتراعية. ويُطبَّق حق تقديم العرائض على أمرين مختلفين؛ فتارةً يتخذه الفرد لرفع ظلم عنه، وتارةً يتخذه في سبيل المصلحة العامة ليؤدي إلى سنِّ قانون جديد أو تعديل قانون قديم، هذا هو التفريق الذي اقتُرِحَ أول مرة عندما طُرِحَت مسألة تقديم العرائض في المَجلس التأسيسي الفرنسي الأول سنة ١٧٩١، وقد دارت حوله مُناقشات عنيفة في المجلس المذكور، غير أنَّ هذا المجلس قال في نهاية الأمر بحق تقديم العرائض كحقٍّ شخصيٍّ مدني يُمكن كل فرد أن يزاوله.

ويمكن إيضاح هذا القرار الذي اتخذه المجلس التأسيسي الفرنسي الأول بأمرين؛ الأمر الأول هو أن حق تقديم العرائض كان شائعًا في القرن الثامن عشر، والأمر الثاني هو أن أعضاء المَجلس التأسيسي ذهبوا إليه كحقٍّ فردي لا سياسي مُعترَف به لكل فرد من أفراد الأمة؛ حتى يلطِّفوا به وطأة التصويت السياسي المُعترَف به قانونًا لجماعة معينة من الأمة.

ومنذ ذلك الحين عُدَّ حق تقديم العرائض في فرنسا كحق فردي، وقد قلتُ في فصل سابق: إنَّ حق تقديم العرائض في مادة الاقتراح لَبِسَ ثوبًا جديدًا في سويسرة، فأصبح محصورًا في مبدأ الاقتراح الشعبي الذي لا يحقُّ لأحد أن يُمارسه هنالك سوى الناخبين السياسيين، وبذا صار حق تقديم العرائض في سويسرة حقًّا سياسيًّا محضًا.

لقد عُرِفت الحقوق الفردية في الدساتير الحديثة على صورتين: أولًا في تصريحات الحقوق. ثانيًا في ضمانات الحقوق.

فأما تصريحات حقوق الإنسان والوطني فهي بنت فلسفة القرن الثامن عشر والحركة النفسية التي نشأت عن هذه الفلسفة، فلم يعلن واضعو الدساتير الحديثة غير المبادئ الرئيسة التي استنبطها الفلاسفة والفقهاء كقواعد نظام سياسي عادل معقول،

ومن هؤلاء الواضعين نذكر أعضاء المجلس التأسيسي الفرنسي الأول الذين لم يَفعلوا غير تكرار الحقائق التي قالت بها المذاهب الفلسفية المُشبَعين منها.

وعلة ذلك ما كان سائدًا للرجال المذكورين من إيمانٍ قوي بسلطان الحقيقة؛ فهم لما اعتقدوا صحة المذاهب السياسية الفلسفية رأوا أنَّ إعلانها في رأس الدساتير الحديثة يكفي لتكون محترمةً احترامًا مؤثِّرًا أبديًّا.

وأول ظهور لتصريحات الحقوق كان في الدساتير التي وضعتها المستعمرات الإنكليزية في أميركا عقب تحرُّرها، ولما شرع المجلس التأسيسي الفرنسي سنة ١٧٨٩ في وضع دستور فرنسا كان تصريح الحقوق من الأمور التي رأى أن يبحث فيها قبل كل شيء، وعلى رغم معارضة فريق منه لإعلان هذه الحقوق (نظرًا لِما قد ينجم عنه من المساوئ؛ كقوله بإطلاق بعض الحقوق التي قد يُقيِّدها الدستور نفسه أو بعض القوانين الأخرى) اقترعت أكثريته لها، وقد سلك واضعو دستور سنة ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة الفرنسيان مسلك المجلس التأسيسي، فأعلنوا حقوق الإنسان فيهما.

ولكنه لما سُنَّ دستور السنة الثامنة كان الإيمان بسلطان الحقائق المجرَّدة العامة ضعيفًا؛ ولذلك لم يحتوِ هذا الدستور على أي تصريح للحقوق، كما أن الدساتير الفرنسية التي وُضِعَت بعده — ما عدا دستور سنة ١٨٤٨ — لم تشتمل عليه أيضًا، أضف إلى هذا ما ساد فرنسا منذ ذلك التاريخ من الرُّوح العملية القائلة بعدم فائدة إعلان المبادئ المجرَّدة المنفصلة عن كيفية تطبيقها، وكذلك أضف إليه ما اتَّفق للمبادئ التي أعلنها تَصريح حقوق الإنسان والوطني في سنة ١٧٨٩ من تسرُّبها في الروح الفرنسية تسرُّبًا أصبح إعلانها معه غير ضروري.

والذي جعلني أُشير هنا إلى تصريحات حقوق الإنسان هو اشتمالها على الحقوق الفردية المشروحة آنفًا، وهي مع ذلك تحتوي على مبادئ تخصُّ الحقوق السياسية؛ كمبدأ السيادة القومية ونتائجه في سنِّ القوانين، وكمبدأ فصل السلطات ومسئولية الموظفين.

وأما ضمانات الحقوق فليست من فصيلة تصريحات الحقوق؛ فهي كناية عن قوانين وضعية إلزامية (وإن شئت فقل: كناية عن مواد دستورية) تضمَن لأبناء البلاد أن يتمتَّعوا بهذا أو بذلك الحق الفردي المعيَّن، والغاية التي تُرْجَى من ضمان هذا أو ذلك الحق الفردي المعين في مواد دستورية هي أن يَنال ما للنصوص الدستورية من قوة مقيِّدة للمشترع مانعة له من خرقها.

والتاريخ الذي ظهرت فيه ضمانات الحقوق هو تاريخ ظهور تصريحات الحقوق؛ أي إنَّ أول ظهورها وقع في المستعمَرات الأميركية التي تحرَّرت من ربقة إنكلترة، ولما

دخلت فرنسا في عهد دستوري نصَّت دساتيرها التي سُنَّت منذ سنة ١٧٩١ على ضمانات الحقوق.

ومما يجدر ذكرُه سكوت قوانين فرنسا الدستورية التي سُنَّت في سنة ١٨٧٥ عن النص على ذلك، فكيف نفسر هذا السكوت؟ يمكن تفسيره بأن يقال: إن دستور سنة ١٨٧٥ ليس دستورًا نظريًّا ككثير من الدساتير التي سُنَّت قبله، وإنما هو دستور عملي خليٌّ من المبادئ المجرَّدة أَمْلَتْهُ رُوح التساهل والاعتدال، ولم يُذكر فيه غير ما هو ضروري لتسيير دفة الحكومة، ولا يَعني هذا أن واضعيه رفضوا المبادئ التي أُعْلِنَت في سنة ١٧٨٩، ولكنهم رأوا أن تصريحهم بتلك المبادئ في الدستور الجديد مما لا طائل تحته؛ نظرًا لكونها أصبحت — مع الزمن — جزءًا من شعور فرنسا القومي.

الفصل الخامس

نظرية الدساتير المكتوبة

الدستور الإنكليزي – الدساتير الأميركية – الدساتير المكتوبة الفرنسية والأجنبية – الفرق بين القوانين الدستورية والقوانين العادية – القوانين الأساسية عند أصحاب مذهب الحقوق الطبيعية – صفة القوانين الدستورية: ثباتها النسبي – كيف يمكن تعديلها؟ نظرية فاتل وسيايس وروسو – الفرق بين السلطة الاشتراعية والسلطة التأسيسية – نسخ الدساتير المكتوبة – السلطة التأسيسية بعد حدوث إحدى الثورات – القوانين الدستورية المقيدة للسلطة الاشتراعية والقوانين غير الدستورية – المذهب الأميركي – المذهب الأوربي – هيئة المحلَّفين الدستورية التي قال بها سيايس – مجلس الشيوخ المحافظ الذي نص عليه دستور السنة الثامنة ودستور سنة ١٨٥٢ – المذهب الفرنسي.

يمكن تحديد القواعد الدستورية (كما تحدَّد قواعد الحقوق الأخرى) على وجهين؛ إما بالعادة وإما بقانون مكتوب، وقد كانت العادة هي المحدِّدة لدساتير مختلف البلدان، وذلك حتى حدوث الحركة الفكرية التي نشأت عن الثورة الأميركية والثورة الفرنسية في القرن الثامن عشر، وكان يوجد بين الدساتير المعيَّن أمرها بضع وثائق دستورية مكتوبة كالمنح التي كان أحد الملوك يوافق أحيانًا على مَنحها للشعب، وكالمُعاهدات التي كان يوقِّعها بعض الإمارات المستقلَّة بُغية الوصول إلى تأليف دولة واحدة منها، وقد حافظت إنكلترة — التي ظلَّت خارجة عن نطاق الحركة الثورية في القرن المذكور — على دستور لها من هذا النوع، فمُعظم دستورها قائم على العرف والعادة، وهو لا يَشتمل على غير عدد قليل من النُّظُم المكتوبة التي نخصُّ بالذكر منها المنشور الكبير وذيوله وعريضة الحقوق ومشروع الحقوق ومُعاهَدات اتحاد اسكتلندا وأيرلند بإنكلترة.

والمبدأ القائل بضرورة تدوين دستور الأمة في شكل قانون أساسي مكتوب هو من أعزِّ المبادئ على فقهاء القرن الثامن عشر؛ فقد كان هؤلاء الفقهاء يرون أن القانون المكتوب — وهو أفضل من العادة — يجب أن تُسْكَب في قالبه قواعد الدستور، وكانوا يرون أيضًا أن الدستور الجديد الذي تُمليه سيادة الأمة كنايةٌ عن تجديد للعقد الاجتماعي يُقْتَضى صوغه في مواد قانونية، وكانوا يَعُدُّون الدساتير المكتوبة أحسن وسيلة لنشر الثقافة السياسية بين أبناء الوطن.

ودساتير المُستعمَرات الأميركية الشمالية المحرَّرة التي سُنَّت منذ سنة ١٧٧٦ هي أول الدساتير اتِّباعًا للرأي المذكور، ثم لما وضعت الولايات المتحدة دستور التعاهد في سنة ١٧٨١ ودستور الاتحاد في سنة ١٧٨٧ سارت على ذلك النحو، وقد سارت فرنسا عليه أيضًا في دستورها الذي وضعته في سنة ١٧٩١، ولم تشذَّ فرنسا عنه في دساتيرها التي سنَّتها منذ هذا التاريخ على رغم ما اشتعل فيها من الثورات المتعاقبة، وعندما اكتسحت فرنسا بجيوشها ومبادئها أوربة في الدور الجمهوري الذي استمرَّ بين سنة ١٧٩٢ والسنة الثانية عشرة، وفي الدور الإمبراطوري الذي استمر بين السنة الثانية عشرة وسنة ١٨١٤ نشرت في أوربة عددًا من الدساتير المنسوجة على منوال دساتيرها، ولكنه لما وقعت حوادث سنة ١٨١٤ وسنة ١٨١٥ استردت مبادئ الحقوق السماوية قوتها، ورقَدت نظرية الدساتير المكتوبة المستندة إلى مبدأ السيادة القومية، ثم عادت لهذه النظرية حركتها السابقة في أوربة، فنُشِرَت دساتير مكتوبة ولكن كدساتير منحها الملوك؛ وذلك إذا استثنينا دستور بلجيكا الموضوع في سنة ١٨٣١، ودستور سويسرة الموضوع في سنة ١٨٤٨ اللذين سُنَّا باسم السيادة القومية، وكلما كانت مستعمرات أميركا الوسطى والجنوبية تتحرَّر من ربقة إسبانيا والبرتغال وتَصير مستقلة، كانت تضع لنفسها دساتير مكتوبة مقتبسة من دستور الولايات المتحدة، وكذلك البلدان التي حرَّرتها الحرب العامة سَنَّت لنفسها دساتير مكتوبة، وهكذا يسود البلدان الحرة في أوربة — إلا ما ندر — مبدأ الدساتير المكتوبة.

ولم يحافَظ في أوربة على مبدأ الدساتير المُستندة إلى العادة كما أوجدها النشوء التاريخي سوى دولتين؛ وهما: إنكلترة وهنغاريا. ولم تَفترق هاتان الدولتان عن الدول الأخرى في مسألة تدوين الدساتير كتابةً وعدمه، بل تفترق أيضًا في كون القوانين العادية تَختلف في البلدان القائلة بنظرية الدساتير المكتوبة عن القوانين الدستورية طبيعةً وقوةً.

إنَّ التفريق بين القوانين الدستورية والقوانين العادية هو مِن عمل فقهاء القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر المُنتسِبين إلى مذهب الحقوق الطبيعية والناس؛ فالقوانين

الدستورية عند هؤلاء كناية عن عمل السيادة القومية الرئيس الذي لم تكن أعمال السيادة القومية الأخرى سوى نتائج له، وهي عندهم لم تكن مصدر السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وحدهما، بل مصدر السلطة الاشتراعية أيضًا، ومن هنا ذهبوا إلى أن القوانين الدستورية أقدم وأسنى من القوانين العادية، وأنه يُفْرَض على السلطة الاشتراعية احترامها، وأن هذه السلطة لا تستطيع أن تلغيها أو تعدِّلها، وأنها لا تستطيع أن تشترع إلا ضمن الشروط والأشكال المعينة فيها؛ قال فاتل: «إنَّ الأمة قادرة على تفويض سلطة وضع القوانين وإلغائها إلى أمير أو إلى مجلس أو إليهما معًا، ولكن على الأمير أو المجلس إذ ذاك أن يُقدِّس القوانين الأساسية، وأن لا يُبدِّلها إذا لم تمنحه الأمة ذلك صراحةً؛ فهو يستمدُّ سلطانه من القوانين الأساسية نفسها.» ومثل هذا ما صرَّح به سيايس في سنة ١٧٨٩، فقد قال: «إنَّ القوانين الدستورية تُقسَّم إلى قسمين؛ القسم المنظِّم لتركيب الهيئة الاشتراعية ووظائفها، والقسم المنظِّم لتركيب الهيئات الأخرى ووظائفها، والسبب في تسمية هذه القوانين بالقوانين الأساسية هو أنَّ الهيئات المذكورة التي تستمدُّ سلطاتها منها لا تقدر على مسِّها؛ فهي وليدة السلطة المؤسِّسة لا السلطة المفوَّض إليها أمر مُباشَرة السلطات.»

ومع ذلك، فإنَّ لمبدأ القوانين الدستورية قاعدتَين حقوقيتين مختلفتين؛ فلنبحث في كلٍّ منها على حدة.

أول ما ينتج عما تقدَّم كون القوانين الدستورية ثابتة لا تتبدَّل، ولكن هذا الثبات غير مطلق؛ فمن مقتضيات السيادة القومية أن تستطيع الأمة تغيير دستورها على الدوام، وإلا انطوى تحت جمود القوانين الدستورية المُطلَق تمرُّد على سنن التاريخ والارتقاء، وإذا كان من الممكن تعديل القوانين الدستورية أو تبديلها فكيف يوصل إلى ذلك والمشترع عاجز عن أن يمسَّها؟ لم يتفق علماء النظر في القرن الثامن عشر على كيفية التعديل؛ فقد دار حولها ثلاثة آراء مختلفة:

(١) فالرأي الأول يقول بأنه يقتضي أن يوافق أبناء الوطن بالإجماع على تعديل القوانين الدستورية، وهذه نتيجة لعدِّ الدستور المكتوب من فصيلة العقد الاجتماعي، ولكن هذا الرأي يؤدي إلى جمود القوانين الدستورية جمودًا مطلقًا، فالإجماع المطلوب أمر وهميٌّ يتعذَّر تحقيقه، حتى إنَّ فاتل الذي أبدى الرأي المذكور في كتابه المسمى «حقوق الناس» لطَّفه بقوله: إنَّ الكلمة الأخيرة تكون لأكثرية أبناء الوطن، وإنه يحقُّ للأقلية المنشقَّة أن تنفصل عن المجتمع الذي لم يحترم عقده الأساسي.

(٢) والرأي الثاني هو الرأي الذي عرضه سيايس، فعدَّ به القوانين الدستورية أمرًا تُلْزم به السلطات المؤسِّسة دون الأمة؛ فللأمة وحدها أن تعدِّله متى أرادت، وذلك من غير أن تتقيَّد بشكل، ويمكن الأمة أن تنيب عنها بنص صريح أناسًا ممثلين لها كي يقوموا بهذا التعديل.

(٣) والرأي الثالث (وهو الذي تمَّ له الفوز في دساتير أميركا وفرنسا لبساطته وموافقته للصواب) يقول بأنه لا يمكن تعديل الدستور وإعادة النظر فيه إلا من قِبَل السلطة التي ينص عليها وبموجب الطريقة التي يشير إليها، وجان جاك روسو هو الذي أبدى هذا الرأي.

وقد نشأ عن القاعدة المذكورة الفرق بين السلطة الاشتراعية والسلطة التأسيسية ولو كان مصدر هاتين السلطتين واحدًا، فوظيفة السلطة الاشتراعية هي سنُّ القوانين العادية، ووظيفة السلطة التأسيسية هي سنُّ القوانين الدستورية، وإنَّ تَينك السلطتين وإن كانتا من حيث العموم مختلفتَين اختلافًا ملائمًا للفرق الذي بين وظيفتيهما نرى هذا الاختلاف يبقى عند تفويض الدستور إلى أعضاء الهيئة الاشتراعية أمرَ إعادة النظر في القوانين الدستورية أيضًا؛ إذ يسير هؤلاء الأعضاء حينئذٍ ضمن شروط غير الشروط التي يسيرون بها عند سنِّ القوانين العادية، وذلك إما أن يختلط (كما يقع في فرنسا) بعضهم ببعض مؤقتًا حتى يتألَّف منهم جميعهم مجلس واحد جديد، وإما أن يجدَّد (كما يقع في بلجيكا) انتخابهم قبل أن يسيروا كسُلطة تأسيسية، وإما أن يُشْتَرَطَ لتعديل الدستور أكثرية أقوى من الأكثرية التي تُشْتَرط لسنِّ القوانين العادية، وقد ذهب سيايس إلى أنَّ التفريق بين السلطة الاشتراعية والسلطة التأسيسية من مُبتكَرات الثورة الفرنسية الكبرى، فلا تنسَ أنَّ الفكرة التي قام عليها أقدم من هذه الثورة؛ بدليل أن المستعمَرات الإنكليزية الأميركية المحرَّرة اتخذته في دساتيرها كما اتخذته الولايات المتحدة في دستورها الاتحادي الذي سُنَّ في ١٧٨٧–١٧٨٩.

وإن دستور سنة ١٧٩١ هو أول دستور اتخذت فيه فرنسا هذا النظام، ولو استثنيت ثلاثة دساتير لرأيتَ أن الدساتير الفرنسية التي سُنَّت منذ ذلك التاريخ نصَّت على النظام المذكور بصراحة، وتلك الدساتير الثلاثة الشاذة عن النظام المذكور هي: دستور شهر ٢٢ فريمير[1] من السنة الثامنة، ودستور سنة ١٨١٤، ودستور سنة ١٨٣٠، فأما دستور السنة الثامنة فقد نصَّ على إحداث مجلس شيوخ محافظ يفوَّض إليه أمر المحافظة على الدستور، ولما أراد بونابرت في السنة العاشرة والسنة الثانية عشرة أن يكون

قنصلًا مدى الحياة، ثم أن يُنصَّب إمبراطورًا قدَّر أن يكون لمجلس الشيوخ المشار إليه حق في تعديل الدستور.

وأما دستور سنة ١٨١٤ الفرنسي فيظهر أنه ذُهِبَ إلى إمكان تعديله من قِبَل الملك والمجلسين اللذَين نص على تأليفهما، وهذا ملائم لوصفه بأنه منحة من الملك، ولكنه كان يرى أن هنالك أمرًا رادعًا للملك من تعديل هذه المنحة؛ وهو العهد الذي عاهد الملك به البلاد على المحافظة عليه هو وخلفاؤه من بعده إلى الأبد. وأما دستور سنة ١٨٣٠ الذي اقترع له المجلسان ووافق عليه الملك فقد وقع اختلاف في أمر تعديله؛ فبعضهم اقترح أن تُطبَّق عليه النظرية القائلة بالتفريق بين السلطة الاشتراعية والسلطة التأسيسية، وبعدم إمكان تعديله بقانون عادي، والبعض الآخر (وهو صاحب الرأي السائد) قال بإمكان تعديله عندما يتَّفق الملك والمجلسان على هذا التعديل.

وقد تسرَّب مبدأ التفريق بين السلطة الاشتراعية والسلطة التأسيسية في أكثر الدساتير المكتوبة في الوقت الحاضر، بَيْدَ أن هنالك أممًا كبيرة لم تقُلْ بهذا المبدأ، فانظر إلى إنكلترة ترَ أن معظم دستورها ظل قائمًا على العادة، وأنَّ الإنكليز لا يَرون فرقًا بين القوانين الدستورية والقوانين العادية من حيث القوة والشكل؛ ففي إنكلترة يستطيع البرلمان (أي التاج ومجلس اللوردات ومجلس النواب) أن يشترع أمورًا دستورية جوهرية على الوجه الذي يشترع به أي أمر آخر، هذا هو المبدأ الذي يصرِّح به فقهاء إنكلترة المتأخِّرون ليُعارضوا به النظام السائد لفرنسا والولايات المتحدة وغيرهما من الأمم التي اقتبستْه منهما، ولا تظن أن رجال الثورة الفرنسية كانوا يجهلون المبدأ المذكور؛ فقد قال سيايس في المجلس التأسيسي الفرنسي الأول: «إنَّ إنكلترة لم تفرِّق بين السلطة التأسيسية والسلطة الاشتراعية، وسوف تتمتَّع بمبدأ دستوري قائل بأنه ليس للسلطة الاشتراعية أن تُمارس السلطة التأسيسية، كما أنه ليس لها أن تمارس السلطة التنفيذية، وبأن المجلس الوطني العادي لا يكون غير مجلس اشتراعي محظور عليه أن يمس شيئًا من الدستور.» ومع ذلك فإننا نعترف بأن محافظة الإنكليز على تقاليدهم في هذا المضمار أمر أرادوه عن شعور؛ فهم أول الأمم حيازةً لدستور مكتوب (وأعني بهذا الدستور نظام الحكومة الذي نشره كرومويل في ١٦ ديسمبر سنة ١٦٣٣، واحتوى على نصوص قائلة ببطلان كل قانون مناقض له)، وإن ظلَّ غير مؤثِّر في تقاليد إنكلترة المناقضة له.

وقد سلك بعض الأمم الأوربية — التي تتمتَّع بدساتير مكتوبة — سبيل إنكلترة في عدم التفريق بين السلطة التأسيسية والسلطة الاشتراعية، ومن هذه الأمم نَذكُر بروسيا وإيطاليا.

ومما لا مراء فيه أنَّ لكلا المبدأين فوائد ومحاذير؛ فالمبدأ الإنكليزي يتَّصف بمرونة كبيرة يمكن بها تعديل الدستور من غير أن تقع في البلاد أزمة، وهو (على ما يظهر) يُطبَّق من غير خطر في البلدان القائلة بنظام المجلسَين، وفي البلدان القائلة بالنظام الملكي الدستوري الذي يقتضي موافقة الملك على القانون حتى يتمَّ وضعُه؛ فالزواجر التي تحُول دون الاسترسال في تعديل القوانين العادية تَكفي إذ ذاك لضمان ثبات القوانين الدستورية، والمبدأ الفرنسي الأميركي أفضل في الجمهوريات الديموقراطية، ولا سيما في القائلة منها بنظام المجلس الواحد؛ حيث يوجب هذا المبدأ ثبات الدستور الذي يعلو السلطة الاشتراعية.

على أن محاذير الدساتير المكتوبة الشديدة وفوائدها تقلُّ أو تزيد بحسب سعة نطاقها وضيقه؛ فإذا أُدْمِجَ في الدستور (ما عدا القواعد التي هي من خصائص الحقوق الدستورية؛ كالقواعد التي يتعيَّن بها شكل الدولة، وشكل الحكومة، وضمان الحقوق الفردية) قواعدُ أخرى تخصُّ الحقوق الإدارية والنظام القضائي والحقوق الجزائية والحقوق المدنية، فإنَّ نشوء هذه الحقوق يتقيَّد ويصعب نموه كصعوبة نمو القواعد الدستورية، وإذا اقتصر الدستور على النص على القواعد الجوهرية التي تخص شكل الدولة وشكل الحكومة والحقوق الفردية، فإنَّ الدساتير الشديدة المكتوبة تقترب بذلك من الدساتير المَرِنة، مع تخلُّصها من تعدِّي المُشترع العادي.

ولا تبالغ في وصف شدة الدساتير التي نُسِجَت على منوال الدساتير الأميركية والدساتير الفرنسية؛ فهذه الدساتير — وإن كان لا يمكن تعديلها إلا باتِّباع الطريقة التي تنص عليها — تنمو وترتقي بتفسيرها تفسيرًا يُعدُّ سابقةً دستورية. فالدستور المكتوب مهما كان تامًّا لا يحلُّ كثيرًا من المسائل التي لا تبدو للأذهان عند تدوينه، وحينما تُوجب الحوادث ظهور إحدى هذه المسائل لا يبقى مناصٌ من حلِّها؛ وذلك خشية وقوف سير الأمور، والحل الذي يقع إذ ذاك يكون سابقةً مضافة إلى الدستور، على هذا الوجه ارتقى دستور الولايات المتحدة، وكذلك الأمر في فرنسا؛ حيث جاوزت منذ سنة ١٧٨٩ أدوارًا ثورية كثيرة، سُنَّ في كل واحد منها دستور لم تلبث بعض قواعده أن عُدَّتْ سوابق لتفسير الدستور اللاحق مع نسخ هذا للدستور السابق.

ولما كان الدستور قانونًا أعلى من القانون العادي وأثبتَ منه، وجب أن لا يُنسخ إلا بقانون دستوري جديد يتمُّ وضعه على الشكل المرغوب فيه، ومع أن هذه نتيجة لمبادئ الحقوق الفرنسية القائلة بأنَّ عدم استعمال القانون لا يوجب نسخَه؛ ذهبوا في فرنسا — بحكم

الغريزة — إلى أن الدستور يُنْسَخ ويفقد قوته على الفور عندما يتمُّ الفوز لثورة تَشتعل في البلاد، ولا يُمكن تفسير هذا الأمر إلا بالقول: إنَّ الشعب بقبوله الثورة التي تمَّت من غير أن يُقاومها يكون قد أظهر بلسان الحال رغبتَه في نسخ الدستور السابق.

ولكن إذا كانت الدساتير تسقُط جملة واحدة بفعل إحدى الثورات، فإنَّ الفقه الفرنسي استطاع أن ينقذ بعض محتوياتها باتخاذه طريقة دقيقة معقولة، وبيان ذلك أن القوانين العادية تبقى معمولًا بها على رغم ما يشتعل من الثورات، وعلى رغم ما يطرأ على شكل الدولة مِن تبديل ما لم ينسخ قانون جديد تلك القوانين صراحةً أو ضمنًا، وإنَّا لنعلم أنه يمكن أن تشتمل الدساتير المكتوبة على أمور دستورية شكلًا لا موضوعًا، ومِن هذه الأمور بعض القواعد الإدارية أو الجزائية التي لا علاقة بينها وبين ما تنصُّ عليه تلك الدساتير من شكل الدولة أو شكل الحكومة. فهذه القواعد التي قد تكون ملائمة للنظم الأخرى لم تُدْمَج في نصوص دستورية إلا لتنال ما للمبادئ الدستورية الجوهرية من ثبات وقوة، من أجل هذا السبب يرى الفقيه الفرنسي أن القواعد المذكورة لا تُنْسَخ بنسخ الدستور المُشتمِل عليها، وإنما يعدُّها بعد نسخ ذلك الدستور أنها فقدت صفتها الدستورية، وأصبحت من فصيلة القوانين العادية التي تظلُّ نافذةً ما لم تُلْغَ أو تُعدَّل بقانون آخر.

وقد أُتِيَ بتطبيقات كثيرة على هذه النظرية؛ فمنها اعتبار نَص المادة الخامسة من دستور سنة ١٨٤٨ القائل بإلغاء عقاب الإعدام في الأجرام السياسية نافذًا على رغم نسخ هذا الدستور، ومنها عدُّ المادة الخامسة والسبعين من دستور السنة الثامنة الضامنة لموظَّفي الحكومة من تعقُّبهم معمولًا بها على رغم نسخ هذا الدستور بالدساتير التي سُنَّت بعده، وهي لم تُلْغَ إلا بنص صريح جاء في مرسوم قانوني نشرته حكومة الدفاع الوطني في ١٩ سبتمبر سنة ١٩٧٠.

وقد نشأ عن عمل الثورات في فرنسا مبادئ في ممارسة السلطة التأسيسية غير المبادئ المشروحة آنفًا؛ فالدستور المكتوب بحسب هذه المبادئ لا يمكن تبديله إلا بالطريقة التي نصَّ عليها ما دام هذا الدستور معمولًا به، فإذا أُلْغِيَ الدستور على وجه آخر ووقعت البلاد مؤقتًا في حال غير دستورية فإن الدستور الجديد لا يتمُّ وضعه إلا من قِبَل مجلس تأسيسي، ومن ثَمَّ يجب أن لا يسنَّ مجلسٌ انتُخِبَ كمجلس اشتراعي دستورًا. مع هذا تُرى في تاريخ الثورات الفرنسية سوابق مخالفة لذلك، وكثيرًا ما حدَث أنَّ فوز الثورة وسقوط النظام السابق لم يوجبا سقوط بعض هيئات الحكومة السابقة؛ كالمجالس التمثيلية التي

ظلَّت قابضة على زمام السلطة الاشتراعية، وقد مارست هذه المَجالس غير مرة السلطة التأسيسية، فأعلنت مثلًا سقوط الملك، ونادت برجل آخر ملكًا على البلاد، وعدَّلت الدستور السابق، أو وضعت للبلاد دستورًا جديدًا، ويُفسَّر هذا الأمر بالقول: إنَّ المجالس التمثيلية لم تستمدَّ سُلطتها التأسيسية إذ ذاك إلا من استحسان الشعب لسيرها استِحسانًا ضمنيًّا.

وأول حلقة لتلك السوابق ظهرت مع الثورة الفرنسية الكبرى نفسها، فلا أحد يُمكنه القول أن المجلس العام الفرنسي الذي اجتمع في سنة ١٧٨٩ تمَّ انتخابه ليضع دستورًا لفرنسا، ومع ذلك فقد ساقتْه الحوادث التي وقعت في تلك السنة إلى التصريح «بأنه المُمثِّل الوحيد لإرادة الأمة، وبأنه لا يُمكن التاج أن يَرفض مقرراته»، وفي ٦ يوليو من السنة المذكورة ألَّف لجنة لوضع لائحة الدستور.

وفي ١٠ أغسطس سنة ١٧٩٢ لم يُرِد المجلس الاشتراعي أن يمارس السلطة التأسيسية ممارسة كاملة؛ فقد قال بانتخاب مجلس العهد الوطني ليضع دستورًا جديدًا لفرنسا، وهذا لم يمنعه من مباشرة السلطة التأسيسية بنزعه يد الملك والسلطة التنفيذية خلافًا لدستور سنة ١٧٩١، وبتقريره الشروط التي تتمُّ بها انتخابات مجلس العهد الوطني القادم خلافًا لنصوص هذا الدستور أيضًا.

ولما قامت لجنة قنصلية تنفيذية مؤلَّفة من سيايس[2] وروجير دوكوس[3] وبونابرت مقامَ حكومة الديركتوار تمَّ ذلك بقانون ١٩ برومير[4] الذي اقترع له مجلس الخمس مائة ومجلس الشيوخ، وقد نزع هذا القانون صفة التمثيل من بعض أعضاء الهيئة الاشتراعية، وقال بتأجيل هذه الهيئة إلى اليوم الأول من شهر فانتوز[5] على أن ينتخب كل من المجلسين اللذين تتألَّف منهما هذه الهيئة لجنةً مؤلَّفة من خمسة وعشرين عضوًا؛ لكي تقوم في أثناء ذلك بوظائفهما كما تقترح اللجنة القنصلية المذكورة. ومما فُوِّض إلى تينك اللجنتين «أن يُهيِّئا ما يجب تعديله في الدستور الذي دلَّت التجربة على وجود عيوب ونقائص فيه.» إلا أن هذا لم يكن في غير الظاهر، فلم يكن المجلسان ولجنتيهما سوى آلة في قبضة بونابرت يسيِّرها كما يشاء.

ومجلس الشيوخ ومجلس النواب الإمبراطوريان هما اللذان أعلنا ختام العهد الإمبراطوري الأول؛ ففي مرسوم وضعه مجلس الشيوخ في ٣ أبريل سنة ١٨١٤ نادى بسقوط نابليون من العرش، وبإلغاء حق أسرته في وراثة عرشه، وبجعل الأمة الفرنسية والجيش الفرنسي في حِلٍّ من يمين الإخلاص نحوه، وفي ذلك اليوم صرَّح مجلس النواب «بموافقته على عمل مجلس الشيوخ، وبإعلانه سقوط نابليون بونابارت وأفراد أسرته.»

وفي ٦ أبريل من تلك السنة اقترع مجلس الشيوخ للائحة دستورية مؤلَّفة من تسع وعشرين مادة، على أن تُعْرَضَ على الشعب الفرنسي وعلى لويس ستانيسلاس أكزافيه[6] «الذي دُعِيَ إلى العرش بكل حرية» لكي يُوافقا عليها، غير أن هذه اللائحة لم تلبس صفة الدستور؛ فقد صرَّح لويس الثامن عشر في ٢ مايو من السنة المذكورة بأنه — مع قبول ما اشتملت عليه من المبادئ — يرى أن يرسل إلى مجلس الشيوخ ومجلس النواب عملًا آخر، وقد تجلَّى هذا العمل في دستور سنة ١٨١٤.

ولو اقتصرْنا على الظاهر لرأينا أن شكل الدولة لم يتبدَّل في سنة ١٨٣٠ حين حلَّت أسرة مالكة دستورية محلَّ أسرة أخرى مثلها، والحقيقة تدلُّنا على وقوع تبدُّل دستوري عظيم في تلك السنة؛ فقد أعيد النظر في دستور سنة ١٨١٤ الذي أُعْلِنَ كمنحة من الملك، فأصبح هذا الدستور — بعد إعادة النظر فيه — دستورًا مستندًا إلى سيادة الأمة صادرًا عنها، وما هي الهيئة التي أعادت النظر فيه فكَسَتْهُ تلك الحُلَّة؟ إنَّ السلطة الاشتراعية التي بقيت عائشة بعد ثورة سنة ١٨٣٠ هي التي أعادت النظر فيه، وما الذي يمنعها من جعل الدستور ملائمًا للحالة التي أوجبتها تلك الثورة؟

وبعد أن أصيبت فرنسا بنكبة سيدان[7] اجتمعت الهيئة الاشتراعية في ٢ سبتمبر سنة ١٨٧٠ اجتماعًا غير عادي، فأعلنت النظام الجمهوري، وعيَّنت «حكومة الدفاع الوطني»، وبذلك أضافت سابقة جديدة إلى السوابق الأخرى.

تلك هي السوابق التي أمكن المجلس الوطني في سنة ١٨٧١ أن يحتجَّ بها عندما انتحل السلطة التأسيسية.

لا تُفرض القوانين الدستورية على المشترع العادي، فتجعله غير قادر على تعديلها فقط، بل تستطيع من بعض الوجوه أن تقيِّد سلطاته في عالم الاشتراع أيضًا، فتردعه عن مسِّ الحقوق الفردية مثلًا، ولكنه كيف يُضمن ذلك؟ لا يحتاج مبدأ عدم التطاول على القوانين الدستورية إلى مؤيدٍ على وجه التقريب، فضرورة ممارسة السلطة التأسيسية من قِبَل مجلس تأسيسي خاصٍّ أو ضرورة اتباع طرُق خاصة لممارسة السلطة تكفي لردع السلطة الاشتراعية عن التطاول على تلك القوانين، غير أنه إذا وُضِعَ قانون عادي مِن قِبَل السلطة الاشتراعية فمَنْ يكون حَكَمًا في تقدير مجاوزتها فيه لحدود الدستور أو عدم مجاوزتها له؟ يظهر هنا أنه يجب أن تكون في الميدان سلطة مُنفصلة عن السلطة الاشتراعية قادرة على الحكم في موافقة القوانين العادية للدستور أو مناقضتها له؛ وذلك ليتمَّ سير الدستور المقيِّد للقوانين العادية سيرًا حسنًا.

لقد قال الأميركيون في الولايات المتحدة بقدرة السلطة القضائية على فعل ذلك؛ فهم قد ذهبوا إلى أن المحكمة التي تُعْرَض عليها قضيةٌ تستطيع أن ترفض تطبيق قانون يستشهد به أحد المتخاصِمِين متعلِّلة بأنَّ هذا القانون منافٍ للدستور، على هذا الوجه يمكن المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة أن تعلن عدم دستورية القوانين التي يسنُّها المؤتمر، وأن تمتنع من تطبيقها، وعلى هذا الوجه أيضًا يُمكن محاكم الولايات التي تتألَّف منها دولة الولايات المتحدة أن تعلن دستورية قوانين الولايات الموجودة فيها هذه المحاكم، وأن تمتنع من تطبيقها، وكذلك يحق للمحكمة الاتحادية العليا المذكورة أن تأبى العمل بقانون وضعته إحدى الولايات إذا احتجَّ به أحد الخصمين في قضية تُعْرَض عليها ورأت أنه يناقض الدستور.

ومن أين استنبط الأميركيون هذا النظام؟ يقول الأميركيون: إن ما يتعلَّق بدستور الولايات المتحدة من جهة المحكمة الاتحادية العليا صُرِّح به في هذا الدستور نفسه؛ فقد جاء فيه: «إن السلطة القضائية الاتحادية تشمل كل خصومة يمكن أن تنشأ عن تطبيق هذا الدستور أو قوانين الولايات المتحدة.» وجاء فيه: «إن قانون البلاد الأعلى يتألَّف من دستور الولايات المتحدة وقوانينها التي تُسن وفقًا لهذا الدستور.» ومن هذه النصوص يستنبطون النتيجة الآتية؛ وهي: «إن سلطة تفسير القوانين تشتمل — بحكم الضرورة — على إمكان تقدير ملاءمة هذه القوانين للدستور أو عدم ملاءمتها له، وعلى القول ببطلانها عندما تكون مناقضةً له، ولما كان الدستور قانون البلاد الأعلى كان من واجبات السلطة القضائية أن تتبعه عندما يتصادم هو والقوانين التي يسنها المؤتمر أو الولايات التي تتألَّف دولة الولايات المتحدة منها.» واليوم يزعم كثير من فقهاء إنكلترة أن الحق الذي تمارسه محاكم الولايات المتحدة هو من المبادئ التي قال بها النظام القضائي الإنكليزي الذي يَمنح المحاكم حقًّا في تفسير القوانين وتقدير صحتها، إلا أنه لا يمكن المحاكم في إنكلترة أن تعلن عدم دستورية قانون يسنُّه البرلمان الإنكليزي صاحب السيادة الذي لا يَرتبط بأي دستور ولا يُعتبر القانون الذي يسنُّه حسب الأصول غير دستوري. وعكس هذا ما وقع في المستعمَرات الإنكليزية في أميركا الشمالية؛ فهذه المستعمَرات التي نالت قسطًا من السلطة الاشتراعية في دساتير صادرة عن التاج لم يكن في إمكانها أن تسنَّ قوانين منافية لهذه الدساتير؛ وذلك خشية عدِّها ملغاةً من قِبَل مجلس الملك الخاص في إنكلترة، فربما كانت الولايات المتحدة قد استمدت تلك القاعدة من هذه الطريقة التي اتُّبِعَت في المستعمرات المذكورة.

ومهما يكن الأمر فإن الاستقراء يدلُّ على أن النظام الأميركي المذكور ظهر في أميركا قبل سَنِّ دستور الولايات المتَّحدة؛ فقد طُبِّق عقب إعلان الاستقلال على كثير من الولايات ولا سيما ولاية رود أيلند وولاية كارولين الجنوبية، ولكنه لم يبرز في تلك الحُلَّة القشيبة إلا بعد أن صار أمر النظر فيه من وظائف المحكمة الاتحادية العليا.

وقد يُسأل هنا على سبيل الاعتراض: ألا يؤدي ذلك النظام إلى تطاول السلطة القضائية على السلطة الاشتراعية وجعلها أعلى من المَجالس التمثيلية التي هي مظهر إرادة الأمة؟ يظن الأميركيون أنه يَكفي أن يُجيبوا عن هذا السؤال بقولهم: إن المحكمة لا تنقض القانون المسنون حسب الأصول، ولا تُعلن بطلانه إزاء الكل، وإنما تمتنع من تطبيقه على القضية التي تُعْرَض عليها عندما ترى أن تطبيقه مخالف للدستور، ومِن ثم يقولون: إن السلطة القضائية لا تستطيع أن تقدِّر من تلقاء نفسها دستورية القانون المقترع له قبل أن تُعْرَضَ عليها قضية يطلب فيها أحد المتخاصمين تطبيق القانون غير الدستوري، ويطلب فيها المتخاصم الآخر عدم تطبيقه.

وعلى ما في الأدلة التي يُدْلِي بها الأميركيون من صحة، لم يَنَلْ ذلك النظام حظوة كبيرة خارج بلادهم، فقد اقتصر في خارج الولايات المتحدة على جمهوريات أميركا الاتحادية التي سنَّت دساتيرها على منوال دستور الولايات المتحدة كالمكسيك والأرجنتين والبرازيل، وعلى المستعمرات الإنكليزية ذات البرلمانات المنتخبة والحكومة المسئولة ولو قسمًا؛ فالسلطات الاشتراعية في هذه المستعمَرات لا تقدر على الاشتراع فيما عدا الأمور التي قيَّدتها بها دساتيرها، والتي لم تناقض المبادئ الجوهرية في القوانين الإنكليزية، وإلا فإنَّ التاج البريطاني أو حاكم المستعمرة القائم مقام التاج لا يُوافق على القانون المسنون، أو إنَّ مجلس الملك الخاص يُلغي ذلك القانون ويُبطل عمله، وفي هذه المستعمرات يحقُّ للأفراد أن يُجادلوا أمام المحاكم في مُوافَقة هذه القوانين التي تضعها مجالسها الاشتراعية للدستور أو عدم موافقتها له، بخلاف ما ساد أوربة التي ذهبت إلى المبدأ القائل بأنه لا يحقُّ للمحاكم أن تُقدِّر دستورية القوانين وعدم دستوريتها، فالقوانين التي توضع في أوربة على الشكل المُوافِق تُعْرَض على المحاكم التي يجب عليها أن تطبِّقها، لا أن تحكم في دستوريتها أو عدمها؛ أي إنه إذا كان من وظائف المحاكم في أوربة أن تُفسِّر القوانين العادية وتطبِّقها، فليس من وظائفها أن تطبِّق الدستور وتفسره، فالمؤيد الوحيد للدستور من حيث القواعد التي يفرضها على السلطة الاشتراعية هو ضمير أعضاء هذه السلطة ومسئوليتهم الأدبية أمام الأمة.

ذلك ما أعلنه المجلس التأسيسي الفرنسي الأول في سنة ١٧٩٠ متأثرًا من ذكرى البرلمانات الفرنسية في العهد السابق، وذلك ما ذهبت إليه بلجيكا وإيطاليا، وقد قالت به سويسرة على رغم وجه الشبه بين نُظُمها والنظُم الأميركية؛ ففي سويسرة محكمة اتحادية ينتخبها المجلس الاتحادي لمدة معينة، فمع اقتراب هذه المحكمة من محكمة الولايات المتحدة العليا من حيث الوظيفة لا يمكنها (كما أنه لا يمكن المحاكم السويسرية الأخرى) أن ترفض تطبيق القوانين الاتحادية بحجة مناقضتها للدستور، وقد علَّل السر فرنسيس أوتيويل آدم[8] هذا الأمر بقوله: «ليس على المحكمة الاتحادية أن تشغل نفسها بالبحث في دستورية القوانين العادية التي يقترع لها المجلس الاتحادي أو عدم دستوريتها؛ فهي مكرهة على تطبيق هذه القوانين بأمر الدستور نفسه؛ وذاك لأن القوانين التي يقترع لها المجلس الاتحادي ويوافق عليها الشعب حسب طريقة الرفرندم تكون مؤيدة من قِبَل الشعب، فما على المحكمة الاتحادية إذ ذاك إلا أن تخضع لإرادة الشعب فتعُدَّ القوانين المذكورة دستورية لا يجوز مسها.» غير أن إقامة الحجة على هذا الوجه ليست صوابًا؛ فالنظام المذكور كان سائدًا لسويسرة قبل إدخال طريقة الرفرندم إليها في دستور سنة ١٨٧٤، على أن هذا الدستور قال بأنه يحقُّ للمحكمة الاتحادية أن تحكم في أعمال سلطات المقاطعات عندما تتعدَّى على حقوق أبناء الوطن السويسري التي ضمَّنها الدستور الاتحادي أو دساتير المقاطعات، ولو استندت في إتيانها بهذه الأعمال إلى قانون إحدى المقاطعات الذي اقترع له الشعب، فإذا أمكن المقاضاة في شأنها لعدم دستوريتها؛ فذلك لأنَّ سلطات الشعب المشترع في المقاطعة مقيَّدة بالدستور الاتحادي ودستور المقاطعة نفسها، ولكن لماذا لا يحقُّ للمحكمة الاتحادية أن تنظر في القوانين الاتحادية كما تنظر في غيرها؟

إنَّ النظام الأميركي — مع إمكان الدفاع عنه قضائيًّا — يؤدي إلى تمتع السلطة القضائية بشأن سياسي. نعم، لا يمكن هذه السلطة أن تتدخَّل إلا إذا رفع الأفراد قضيةً إليها، ولكنها عندما تحكم بمناقضة القانون للدستور توجب حبوط السلطة الاشتراعية في أمر الاشتراع من حيث النتيجة، ولكي يكون للمحاكم شأن مهمٌّ كالشأن المذكور يقتضي أن يكون الشعب واثقًا بحكمة القضاة وبحذقهم الفني وثوقًا تامًّا، وقد نال القضاء الإنكليزي مثل هذه الثقة، وظل الأنغلوسكسونيون يرونه مظهرًا لها، وعلى هذا الأساس استطاع النظام الأميركي أن يتمَّ، واستطاع قضاة محكمة الولايات المتحدة العليا أن يبقوا حتى الآن قابضين على ناصية ذلك الأمر. على أن الروح الديموقراطية في الولايات المتحدة أخذت ترفع عقيرتها؛ يتجلَّى ذلك في كتاب المستر ودرو ويلسن الذي يعتبر السلطة الاشتراعية المتجلية في المجالس التمثيلية هي السلطة الحقيقية الممثلة للأمة.

وللمبدأ الذي سار عليه الأميركيون أنصار بين فقهاء فرنسا في القرن الثامن عشر وبين رجال ثورتها الكبرى، ومِن هؤلاء نذكر سيايس الذي بيَّن — في خطبة كبيرة ألقاها في مجلس العهد في ٢ ترميدور من السنة الثالثة — ضرورة وجود سلطة خاصة تكون وظيفتها إلغاء القوانين والأعمال المنافية للدستور، وعنده أنَّ ذلك نتيجة طبيعية عملية لفصل السلطة التأسيسية عن السلطة الاشتراعية الذي أُعْلِنَ في سنة ١٧٨٩. غير أنه لم يرَ أن تكون السلطة القضائية هي المحافَظة على الدستور، وإنما رأى أن تقوم بهذه المحافظة هيئة خاصة سياسية تمثيلية، فاسمع ماذا قال: «أطلب قبل كل شيء وجود محلِّفين ممثِّلين للدستور للحكم في كل تعدٍّ يطرأ عليه، فإذا كنتم تودون أن تحافظوا على الدستور وأن تَحصُروا كل عمل تمثيلي ضمن الدائرة المرسومة فألِّفوا هيئة محلِّفين للمدافعة عن الدستور.»

ومن الفكرة التي أبداها سيايس على الوجه المذكور اقتبس دستور السنة الثامنة الفرنسي نظام مجلس الشيوخ المحافظ؛ فقد نص هذا الدستور على أنه يحقُّ لمجلس الشيوخ «أن يُبْطِلَ الأعمال التي تُعْرَض عليه من قِبَل مجلس التريبونا[9] أو الحكومة لعدم دستوريتها.» وعلى «أن القنصل الأول ينشر كل قانون تصدره الهيئة الاشتراعية في اليوم العاشر من تاريخ إصداره ما لم يُعْرَض على مجلس الشيوخ قبل اليوم العاشر أنَّ المرسوم المذكور غير دستوري»، والذي كان يُمكنه أن يهاجم القوانين العادية أمام مجلس الشيوخ هو مجلس التريبونا وحده؛ أي إنه كان لا يحق (بحسب قانون السنة الثامنة) لأفراد الأمة أن يدْعوا بعدم دستورية القوانين أمام مجلس الشيوخ المحافظ.

وقد حافظ مجلس الشيوخ المذكور على تلك الوظيفة في عهد القنصلية الدائمة وفي العهد الإمبراطوري، ولكنه لما أُلْغِيَ مجلس التريبونا في سنة ١٨٠٧ لم يبقَ لأحد حق في عرض عدم دستورية القوانين على مجلس الشيوخ سوى أعضاء هذا المجلس والحكومة التي حُصِرَ أمر اقتراح القوانين في يدها.

وإلى مثل هذا النظام ذهب دستور ١٤ يناير سنة ١٨٥٢ الفرنسي، فقد جاء فيه «أن مجلس الشيوخ هو حارس العهد الأساسي والحرية العامة، فلا يمكن نشر قانون قبل أن يُعْرَضَ عليه، ومجلس الشيوخ يحُول دون نشر القوانين المُناقضة للدستور والدين والآداب وحرية العبادات والحرية الفردية ومساواة أبناء الوطن أمام القانون وحرمة التملك ومبدأ عدم إمكان عزل القضاة، كما أنه يمكنه أن يُلْغِي كل الأعمال غير الدستورية التي يُخبر بها من قِبَل الحكومة أو من قِبَل أبناء الوطن.» ومع المجال الواسع الذي فتحته هذه

العبارة أمام أبناء الوطن نشك في أنها كانت تشمل القوانين غير الدستورية التي يُخبرون بها.

ولم تُطرح على بساط البحث المسألة القائلة بحق نظر المحكمة في دستورية القوانين وعدمه منذ سُنَّت قوانين فرنسا الدستورية في سنة ١٨٧٥، وهي لا يمكن طرحها على كل حال، فإذا فصَل الدستور الفرنسي السلطة الاشتراعية عن السلطة التأسيسية، وحظر على الهيئة الاشتراعية أن تمسَّ القوانين الدستورية، فإنه لم يُحدِّد قطُّ دائرة أعمال المشترع.

ولما سنَّت دولة شكوسلوفاكيا دستورها في ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ نصَّت فيه على تأليف محكمة لمراقبة القوانين التي تُناقض الدستور أو التي تعدِّل هذا الدستور من غير أن تقترع لها الأكثرية المطلوبة دستوريًّا، وهذه المحكمة الدستورية تؤلَّف من سبعة أعضاء، على أن يعيَّن عضوان منهم من قِبَل المحكمة الإدارية العليا، وعضوان من قِبَل المحكمة العليا، ويعيَّن رئيس المحكمة وعضوان منهم من قِبَل رئيس الجمهورية.

هوامش

(1) Frimaire.

(2) Sieyès.

(3) Roger Ducos.

(4) Brumaire.

(5) Ventose.

(6) Louis-Stanislas-Xavier.

(7) Sedan.

(8) Sir Francis Ottiwel Adams.

(9) Tribunat.


هنداوي